Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Canada

A Dialogue on Foreign Policy

Report to Canadians

For further information, please visit:
www.foreign-policy-dialogue.ca

To obtain copies of this document, contact:

Enquiries Service (SXGI)
Department of Foreign Affairs and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario K1A 0G2

Tel: 1-800-267-8376 (Toll-free) or (613) 944-4000
Fax: (613) 996-9709
E-mail: enqserv@dfait-maeci.gc.ca

© Her Majesty the Queen in Right of Canada,
as represented by the Minister of Foreign Affairs, 2003

Catalogue No.: E2-481/2003
ISBN 0-662-67454-5

A Message from the Honourable Bill Graham, Minister of Foreign Affairs

June 2003

The future of Canada's foreign policy lies in building on our distinctive advantages in a time of great change and uncertainty. Our diverse population makes us a microcosm of the world's peoples; our geography and population give us broad global interests; our economy is the most trade-oriented among the G7 nations; and our relationship with the United States is extensive and deep. With these and other assets, Canadians recognize that we have a unique basis for asserting a distinctive presence in the world. They also believe that in these times of enormous change, Canada must take stock of how we want to approach new and continuing international challenges. To represent the values, interests and aspirations of Canadians as we confront these challenges, our country's foreign policy must draw as broadly as possible on the views of our citizens.

To this end, I launched *A Dialogue on Foreign Policy* in January in the form of a public discussion paper and an extensive program of consultations. The first result of the Dialogue consists in this report, which presents a summary of what we have heard from Canadians across the country over the past months. The views and expertise that citizens have shared have been extremely valuable in informing me and my government colleagues of citizens' concerns, their priorities, and how they want Canada to act in making a better world for ourselves and for others beyond our borders. These perspectives will inform the discussions I am having with my Cabinet colleagues and departmental officials as we proceed with the work of policy development, and our commitment to set out foreign policy directions and priorities for the years ahead. In presenting this report to Canadians, I am grateful to the thousands of people who took time to contribute.

During the consultations, my own activities included leading town hall meetings across Canada, a session of the National Forum for Youth, and many expert roundtables. I also appeared before the House Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, which has produced a significant contribution to the Dialogue as well as a report on the future of North American relations and a forthcoming report on Canada's relations with the Muslim world. Through additional community discussions and written submissions, views were received from parliamentarians, provincial and territorial governments, academics, civil-society organizations, business organizations, and individual Canadians from across the country. On the Dialogue Web site, thousands of visitors downloaded the Dialogue Paper, submitted their views, participated in interactive discussions, and read weekly summaries of submissions.

The advice we received reflects both the far-reaching scope of the consultations and the heightened interest of Canadians in foreign policy, particularly amid the months of international tension surrounding the war in Iraq and its aftermath. Views differ, of course, on this and many other major issues noted in this report; yet there is also much common ground. A large majority of participants strongly believe that the best way that Canada can advance global security is to continue working within the framework of the United Nations to strengthen a multilateral system based on the rule of law. Yet Canadians also call for reforming international organizations, including the United Nations, in recognition of the need for effective multilateral institutions to serve our own long-term interests and to realize the shared global goods of security, prosperity, justice and environmental sustainability.

Most Dialogue contributors also stress that Canada's position as long-standing friend, neighbour and ally of the world's only superpower makes close relations with the United States a fundamental foreign policy priority. Views diverge about how best to preserve our sovereign ability to act in accordance with Canadians' values and interests while realizing the advantages of North American ties. However, citizens recognize that skilfully managing Canada's occasional differences with the U.S. must be part of a long-term commitment to strengthening our continental relationship in ways that advance the many shared goals of our two countries.

The following report reflects the guiding impetus behind the Dialogue itself: that Canada's foreign policy must be informed by public advice fully representative of our country's diverse population and regions. This conviction informed our consultations, and it is reflected in this report as well. In synthesizing the very large volume and variety of advice we received, we have aimed to give a balanced and accurate account of what we heard from Canadians. While not every suggestion or perspective could be represented here in this report, they will all contribute as we proceed to develop Canadian foreign policy in the months and years to come.

It has been a privilege for me to learn from the knowledge and experience that Canadians brought to the Dialogue discussions. I have been particularly struck by certain themes raised repeatedly across the country. In the new security environment in which we live, Canadians strongly endorse a broad notion of security—one that sees our own security at home as dependent on the stability, order and prosperity of the global community, and with the human rights and democratic development of people around the world. They want to see Canada active abroad in ways that reflect the realities of global interdependence, the complex nature of the threats facing us in the 21st century, and the need for an integrated approach in which diplomacy, defence capability and development assistance work together in advancing Canadian goals.

Across the country, I have heard Canadian voices urging that the benefits of globalization must be shared more widely within and between countries in order to fulfill the promises of market economies, democracy and free trade that have so reshaped the global order in recent decades. Both our values and our long-term interests in prosperity and stability, citizens have told me, require Canada to be more active in ensuring that millions of people around the world come to share in the rewards of the new global economic system.

I have also been struck by the strong desire among Canadians to make our country better known abroad in all of its diversity, opportunity and expertise: through educational and cultural channels, through trade promotion and diplomatic outreach, and through the concrete achievements of a reinvigorated foreign agenda. And finally, the widespread engagement in town halls, on the Web site and in written submissions reaffirmed for me how strongly Canadians believe that direct citizen involvement must remain central to sound government, in the making of our country's foreign policy as well as in the reform and renewal of multilateral forms of governance.

The advice summarized in this report will be vital to the work of policy development that will proceed in the months ahead. At a critical time in global affairs, your contributions will help guide our foreign policy and strengthen Canada's voice abroad. I am grateful to everyone who participated in the Dialogue, and look forward to pursuing further conversations with Canadians about our country's engagement in the world. Our democracy and our foreign policy are stronger and healthier because of your participation.

What Canadians Said

About the Dialogue

It is a great opportunity to have a say as a Canadian. This is one of the many benefits of living in a free democratic society. In responding, I have felt like I can express my views and feel like someone is listening.

– Dialogue participant

A Dialogue on Foreign Policy was launched on January 22, 2003 with the publication of a Dialogue Paper, which reviewed key developments since the Government's last foreign policy statement in 1995, outlined the three "pillars" of security, prosperity and values, and culture, and posed 12 questions for discussion. Also launched was an Internet site (www.foreign-policy-dialogue.ca) where visitors could download the Dialogue Paper, submit on-line responses, access information resources, and participate in an electronic discussion forum.

Public consultations were conducted in a wide range of forums:

- Minister of Foreign Affairs Bill Graham participated in 15 town hall meetings across Canada attended by more than 3,000 people.
- More than 12,000 copies of the Dialogue Paper booklet were distributed, and on-line access to the paper was provided throughout the process, with more than 60,000 visits to the Web site and 28,000 copies of the paper printed from the site. Contributions responding to discussion questions or referring to other comments could be sent by e-mail or mailed in. Several thousand responses were received, and nearly 2,000 people registered to engage in the on-line Web forum.
- Nineteen expert roundtables were convened in different parts of the country on subjects related to the Dialogue. Material from these was posted to the Dialogue Web site, which also provided on-line access to weekly summaries of contributions, as well as video interviews with experts.
- Meetings were held formally for the first time with provincial and territorial governments, some of which also submitted reports to the Dialogue. All welcomed their inclusion and emphasized the need for continuing recognition of their role.
- Parliamentarians played an important role in the public discussion through meetings held in individual constituencies. Hearings by the House

Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade resulted in a contribution to the Dialogue as well as *Partners in North America*, a major report on Canada's relations with the United States and Mexico; a report on Canada's relations with the Muslim world is forthcoming.

- Written submissions were received from a wide variety of interested individuals, civil-society organizations and business organizations. Those submitted in electronic form are accessible from the Dialogue Web site.
- Reports were submitted from community discussions on foreign policy held in some cities.
- In addition to Minister Graham, Ministers Pettigrew, Whelan, McCallum, Anderson and Augustine participated in meetings on issues related to trade, international assistance, environment, defence, and interfaith relations. Ministers Whelan and Anderson also participated in town halls.
- A National Forum for Youth was held in March on the theme *The Next Canada: The World We Want*.

Several aspects of the Dialogue, notably the Minister's town halls and the Dialogue Web site, were innovations new to Canadian foreign policy consultations. The scope of the Dialogue was criticized by some contributors who called for broader and deeper reviews over an extended time frame; other respondents called for combined foreign, defence and security policy reviews, more focus on different regions of the world, or more sensitivity to regional concerns within Canada. However, most contributors did recognize and welcome the unprecedented opportunities the Dialogue offered for direct citizen involvement in foreign policy development. In order to reflect these contributions, excerpts are presented in italicized quotations throughout this report.

Directions for the Future

Questions the Dialogue Paper asked:

- Which values and interests bear most fundamentally on Canada's foreign policy? How can Canada's foreign policy better reflect the concerns and priorities of Canadians?
- Amid recent global changes, should Canada continue to endorse a "three pillars" approach to its foreign policy objectives, or should the current balance be adjusted?
- Canada is a member of many international organizations, including the G8, NATO, the Commonwealth, La Francophonie, the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC), the Organization of American States (OAS) and the Arctic Council. Should our participation in any of these be strengthened, or adjusted?

Dialogue participants framed much of their advice against the background of international circumstances now facing Canada as it sets its foreign policy priorities for the coming years. Some of these circumstances reflect recent or emerging trends; others represent persistent or cumulative challenges that call for attention just as much as headline events. Many millions of people around the globe live in extreme poverty or violent insecurity, and Canadians recognize that behind sudden international crises—September 11, 2001 being the most dramatic example in this new century—are long-standing and complex underlying conditions. Hence, a sound foreign policy approach must be one which, by making far-sighted investments in global security and prosperity, contributes to the security and prosperity of Canadians at home.

Another much-discussed theme among Dialogue respondents is the phenomenon of globalization, which many associate with issues of distributional equity, democratic governance and ecological sustainability. Others note that expanding markets, advances in communications, and more open

societies can bring immense benefits to the lives of millions; and growing global interconnections promote knowledge and facilitate transnational networking of many kinds, including media and civil-society activism. On the other hand, borders increasingly open to the spread of ideas and goods may also provoke social tensions or fuel concerns over the erosion of political and cultural sovereignty. Moreover, global openness and interconnections also enable the spread of new forms of terrorism, criminal activity, infectious diseases and economic instability. As Canadians recognize, the resultant blurring of conventional distinctions between "foreign" and "domestic" matters requires foreign policy approaches to be updated and adapted accordingly.

In addressing the overall shape and effectiveness of Canadian foreign policy, some Dialogue participants urge that the "three pillars" currently used to conceptualize foreign policy directions be redefined, or that they be reconceptualized to highlight their integration. Dialogue contributions indicate an underlying desire for a more integrated foreign policy framework that clearly articulates Canadian values and interests, that is capable of achieving core objectives, and that is fully cognizant of Canada's international situation and responsibilities. Some respondents challenge current assumptions, arguing for the inclusion of currently neglected agenda items. However, there is a large measure of agreement with much of the broad thrust of Canadian foreign policy since 1995. Criticisms of weaknesses or gaps rarely suggest that Canada should play a lesser role or radically shift direction; to the contrary, many worry that Canada is losing influence, and want our international role strengthened. Many contributors call for Canada to establish and sustain a more substantive international presence, to work on implementing stated principles, and to improve policy coherence.

What Canada Stands For

Our domestic values of multiculturalism, bilingualism, federalism, and our commitment to strive—even though we often fall short—toward tolerance as a society, are ones that we should be proud of internationally. These values translate well into what I believe should be Canada's primary underlying value in foreign policy, which is the value of multilateralism and the development of international institutions for security, human rights, environmental protection, and fair trade.

– Dialogue participant

Almost all participants state that Canada's foreign policy should be strongly grounded in a complementary basis of values and an internationalist vision of our country's long-term interests. Peacebuilding, human rights, socio-economic justice, sharing with those in need, environmental stewardship, democratic pluralism and cultural diversity are among the commitments often mentioned in this respect. As many respondents observe, these are long-standing and broadly shared Canadian commitments, which underpin many international institutions and agreements. In this light, Canadian values should be considered not only a "third pillar" component projecting Canada's identity abroad, but a fundamental underpinning of our foreign policy as a whole. The values articulated through our international actions, some respondents urge, must reflect the diversity of our democratic society, must not be imposed on others, and must be applied with equal consistency to our domestic and international performance. As one respondent puts it:

In order to claim the moral high ground in our international relationships, we must secure our commitment to these ideals at home. We must practice what we preach.

– Dialogue participant

Most participants see the pursuit of values and interests as being complementary: taking principled stands is in Canada's long-term best interest as a responsible and respected member of the international community. However, some participants emphasize that the values and interests Canada espouses abroad need to be informed by a realistic appraisal of our international position and capacities for action.

Human Security and Human Rights

Global developments in the last decade, underscored by events of recent months, confirm that our national economic prosperity cannot be achieved nor sustained in isolation and without parallel attention being paid to the promotion of human security in the world. It is appropriate that Canadian foreign policy reflect Canadian beliefs in the respect for human rights, gender equality, economic and social justice, and environmental sustainability. Canadians care about ensuring that people in other parts of the world enjoy improvements in living standards, freedom of expression, and peace and security. And increasingly, they recognize that these are public goods—without improvements elsewhere, the well-being of Canadians is diminished.

– Dialogue participant

104-00056/

Canada should endorse and actively champion the principle that it is only by unequivocally and consistently embracing the full range of universal human rights standards that governments will provide true and sustainable security for their people.

– Dialogue participant

Dialogue respondents strongly urge that the security of individuals as well as states should be an ongoing priority of Canadian foreign policy. They recognize that Canada already has a significant international record in human security, notably through the campaigns for a ban on antipersonnel landmines and for the creation of the International Criminal Court. A broad conception of security as a human-centred protection of basic rights resonates strongly with Canadians, and respondents often urge Canada to act vigorously in the cause of international human rights and democratic freedoms. They also emphasize that the security needs and rights of women and children must be given special attention.

Many contributors stress that the defence of human security and rights should go beyond civil and political protections (peacekeeping forces, police, etc.) to address underlying socio-economic, cultural, environmental and other conditions associated with serious rights violations and violent instability in some regions of the world. There is broad support for Canada to be active in helping to bring about the development of stable democratic civil societies.

Relations with the United States

Canada is dependent on our closest ally, and yes these strong ties should be maintained.

Canada must, however, remain true to the values and beliefs of its own people.

– Dialogue participant

Most Dialogue participants recognize that our relations with the United States are a fundamental foreign policy priority in virtue of our geography and the countless social, economic and security ties binding our countries. Views diverge on the extent to which Canada should support U.S. positions internationally or chart a more distinctly Canadian course. Views also diverge on how much "margin of manoeuvre" is needed to maintain our sovereign capacity for choice—though Canada's choices should not be defined either as simply following U.S. policies or diverging out of a specious independence.

Most participants recognize that our two countries share many cooperative goals within and beyond North America, and there are many occasions when our two countries' values and interests coincide; but there are some issues (examples frequently cited were the Kyoto Accord and the International Criminal Court) on which Canada must set its own course. Many contributors express confidence that the close Canada-U.S. relationship can cope with occasional disputes or strains as long as differences are clearly and respectfully presented; this point is especially emphasized by private-sector and provincial government respondents, who express concerns about economic access and security issues.

Some participants raise concerns about the degree of Canada's dependence on U.S. markets, and about military and other aspects of continental integration. Others argue that Canada should use its geographic position to build a North American partnership that can be an influential asset in wider aspects of international relations.

Effective Multilateralism and Governance

Canadians, in orientation, as well as increasingly in demographics, are internationalists. ... it is essential that Canada work with others to enhance multilateral frameworks and institutions, both contributing energetically to the further development of global norms and investing in renewed institutions. The first priority is to restore the credibility and effectiveness of the UN and its agencies.

– Dialogue participant

Canada, with its multilateralist credentials and potential to influence the United States, is uniquely placed to redefine the basis for "collective action" in the 21st century.

– Dialogue participant

Another topic attracting much comment from Dialogue participants is the strained state of the international order and multilateral institutions following the tensions over the Iraq crisis—particularly the United Nations and the NATO alliance. While Canadians are strongly in favour of multilateral approaches and institutions built on foundations of international law, many believe that existing organizations need major renewal and reform. Concerns focus on the UN Security Council and the UN Commission on Human Rights, but are also directed at international economic organizations such as the International Monetary Fund (IMF), World Bank (WB) and the World Trade Organization (WTO). Some participants urge Canada to provide leadership, as a mediating middle-power country, in efforts to renew the multilateral system and make it more effective in addressing global problems that have only collective solutions.

Sustainable Development

If foreign policy is, in part, a statement about the kind of world we want to live in, then surely sustainable development is at the core of it.

– Dialogue participant

Canada should, in future, commit more firmly to promoting international agreements aimed at protecting the environment. I am thinking more specifically here of agreements protecting biodiversity. So economic promotion, yes, but in an environmentally friendly manner.

– Dialogue participant

Many participants see environmental and sustainable development issues as central to the future of both Canada and the global community, some to the extent of calling for sustainable development to be a "pillar" in its own right, or even the overarching principle of Canadian foreign policy. The promotion of sustainable patterns of production and consumption in developed and developing countries, attention to climate change and ratification of the Kyoto Accord, conservation of biodiversity, and management of renewable resources and risks to human health are all strongly advocated in Dialogue submissions. Some respondents also urge Canada to be more active in supporting clean technologies and other practical sustainable development solutions.

Coherence and Capacities

In today's complex and interdependent world, security, prosperity and culture all impact each other. For instance, countries that cannot provide their citizens with a decent standard of living or regimes that refuse to do so are often among the most physically insecure and war-prone. It is time to acknowledge these interdependencies by using a new metaphor: perhaps that of a "lens" through which we view interlocking issues.

– Dialogue participant

While the 1995 statement *Canada in the World* described the three pillars as "interrelated and mutually reinforcing," many Dialogue participants urge that foreign policy integration be taken further, both in understanding international challenges and in improving coordination of governmental and non-governmental partners within Canada, as well as internationally. A significant number of contributors also call for increased investment in diplomacy, defence and development assistance in order to strengthen Canada's capacities to act effectively and significantly in the world.

THE THREE PILLARS

I. Ensuring Global Security and the Security of Canadians

Questions the Dialogue Paper asked:

- In promoting the security of Canadians, where should our priorities lie? Should Canada give a higher priority to military combat operations? To sectors such as intelligence gathering and analysis? Or should we focus on broader security measures, such as combatting environmental degradation and the spread of infectious disease? What should be our distinctive role in promoting global security?
- How does the military best serve Canada's foreign policy objectives: through national and continental defence; combat missions in support of international coalitions; peacekeeping; all of the above?
- Should Canada do more to address conditions giving rise to conflict and insecurity beyond our borders? If so, where?

Toward a Broad Vision of Shared Global Security

Our notion of security must be based on the premise that if "the world" is not secure, Canada will not be secure. ... We must not define security narrowly, but must understand it to mean that there are social, economic, military, political and human dimensions.

– Dialogue participant

The Dialogue has taken place during a period of high international tensions, with questions of war and peace very much on the minds of Canadians. Particularly in town hall meetings, passionate differences of view emerged over the merits of Canada's decision not to join the U.S.-led military coalition in the war in Iraq. A clear majority of Dialogue respondents applaud the decision taken, and support Canada's efforts to work through the United Nations. Many people want Canada to play a leading part in ensuring that multilateral institutions, particularly the UN, are fully re-engaged in those post-war tasks of "winning the peace"—though some express reservations that such measures should not legitimize a resort to "preventive" war in the absence of international sanction. Many also want Canada to be more engaged in working to solve longer-term obstacles to regional stability in the Middle East, particularly the Israeli-Palestinian conflict.

Although our country has not been a direct target of terrorism on the massive scale of the September 11, 2001

attacks, Canadians understand that the threat of terrorism is real and its impact extensive. Given Canada's vast territory, international exposure and reliance on trade flows, concerns about our physical safety and welfare lead some participants to call for increasing Canada's capacity to defend its land, air and sea borders from such external threats, and for cooperating in regional and global efforts to combat terrorism.

At the same time, a majority of Dialogue participants strongly urge making comprehensive human security, pursued through multilateral cooperation, an overarching objective of Canadian foreign policy. In the words of one contributor:

Human security and peace must be defined in much broader terms than the absence of violence and war. Security includes meeting the goals of equality, health, education, employment and democracy. The cornerstone of security is inextricably linked to meeting the social, political and economic needs of people and their environment.

Many people made the point that Canadians cannot expect to be secure within our borders unless more is done to address the conditions of insecurity experienced by so many around the globe. In the words of another participant:

The only way to achieve security is to work with other countries to identify and collaboratively remedy the root causes that give rise to war, terrorism and aggression, namely poverty, ignorance, inequity and injustice.

Participants also highlight the importance of children's and women's rights, the rights of indigenous peoples, and environmental concerns within the broader security agenda.

There is a range of views about how Canada can best promote human security globally through our limited resources. Some want more concentrated efforts in fewer areas; some argue for Canada to expand its capacity with military means when necessary in cases where human security and rights are gravely at risk; and still others call for more resources to be directed toward

CCRA Photo

Canada's human security program and our international agenda through the Human Security Network.

Notwithstanding different views about priorities, the main message is that Canadians broadly support a multifaceted approach to security that works on both domestic and international fronts. Most respondents recognize that Canada needs effective tools such as intelligence gathering and border management in order to protect our population and economic activity. Yet such measures must also be accompanied by more investment in human security beyond our borders. Wanting to remain an open society engaged in an interdependent world, Canadians emphasize outward-looking international peace and security policies that avoid the illusion of seeking safety behind walls.

Capable Armed Forces

Our country is not about war, but we are definitely not about dodging responsibility. The soldiers, sailors and airmen are willing to sacrifice greatly and we must at least provide them with the equipment they need to do their jobs safely and effectively.

– Dialogue participant

Military strength must be credible, modern and combat-capable. It is from this strength that we can provide for international peace: Canada's military must have the professional soldiers trained to fight and win, but only when necessary. When not required for fighting and winning, we must respect

the Pearsonian peacekeeping model and stabilize the international peace within a strong UN and alliance framework.

– Dialogue participant

Dialogue participants generally express strong support for Canada's participation in internationally sanctioned peacekeeping missions, and, to a lesser extent, for participation in ongoing stabilization or anti-terrorist operations (as in Afghanistan). Some point out that Canada's long military service in the cause of peace and freedom has not always demanded a UN mandate before sending our forces into action. There are widely shared concerns about the state of Canada's armed forces, which most participants see as an indispensable component of our security at home and abroad, and an important contributor to multilateral peacekeeping efforts. A large majority of respondents support increased resources to ensure that the Canadian forces are adequately equipped for the missions they are asked to undertake.

Most respondents also stress the need for forces that are capable of responding flexibly to a range of assignments. As one contributor observes:

Humanitarian efforts and military operations are not mutually exclusive. For example, responses to humanitarian crises in high-threat environments, such as in failed states, require combat-capable forces as much as aid workers and humanitarian organizations.

Another contributor suggests that:

... it is important to reinvest in the Canadian Forces to ensure that they have the capacity to patrol and protect our borders on their own. This requires conventional military preparedness appropriate to Canada's geographic situation and a realistic assessment of external threats, and carefully managing the delicate relationship with the U.S. in the context of continental and North Atlantic defence arrangements. ... These measures should not be adopted at the expense of continued investment in the equipment and training required to contribute actively to UN peace operations.

Respondents concerned about the militarization of international affairs urge Canada to focus on alternatives to military solutions. Some express concerns as well about Canada's potential involvement in U.S. military plans for the possible weaponization of space; and many urge devoting more effort to further, faster disarmament.

In terms of coordination and guidance for Canada's military, some respondents are concerned that decisions about resources needed for military modernization presuppose a clear statement of the Government's foreign policy priorities related to international peace and security, and to the kinds of missions forces will be expected to undertake. Another concern often expressed is that the defence and international assistance arms of Canadian foreign policy be better integrated when both are engaged in peace-supporting operations in conflict zones.

Peacebuilding, Disarmament, and Conflict Prevention

Canada can play a more active and visible role in the peaceful resolution and transformation of conflicts by focusing more closely on a limited number of specific conflicts and demonstrating the political will and committing the necessary resources to sustain engagement.

– Dialogue participant

Dialogue participants identified various key concerns in this area, noting regional hot spots in the Korean peninsula, Chechnya, the Congo and Colombia, as well as the existence of new kinds of post-Cold War threats arising from the proliferation of nuclear weapons and long-range missiles among hostile regimes or potential terrorist networks. More effective Canadian leadership in peacebuilding and disarmament objectives is urged on issues including small arms, war-affected children, and nuclear non-proliferation. Participants also call on Canada to work on improving collaboration with civil-society groups and multilateral organizations on policy development and

in field effectiveness, particularly with respect to post-conflict peace operations where many actors and agencies are typically involved. Policing, justice reform, human rights and governance are mentioned as areas in which Canada has a demonstrated track record and could do more in international peacebuilding efforts.

Amid some disagreement about the use of Canadian military forces in post-conflict peacebuilding, some participants stress that more attention needs to be paid to strategies for the prevention of deadly conflicts. Early warning systems, conflict management and resolution processes, and development assistance addressing sources of conflict are mentioned as meriting more support. There are also appeals to further involve knowledgeable non-governmental organizations (NGOs) in peace and disarmament activities in order to design more effective, coherent and collaborative approaches.

Multilateral Cooperation and International Law

The very nature of our country, and the values we hold dear, demand that our government pursue a foreign policy that provides full support for the preservation and advancement of international law along with increasingly progressive and democratic multilateral institutions.

– Dialogue participant

Supremacy of international law and diplomatic negotiation within multilateral bodies is the key to security, not only for Canada, but for the entire planet.

– Dialogue participant

One of the most consistent themes among Dialogue participants is that despite the problems highlighted by the Iraq crisis, multilateral cooperation based on international law must remain a foundation of Canadian foreign policy. Because many global problems can be addressed only through the cooperative efforts of all nations, participants underscored the importance of an effective UN system to the broader dimensions of global human security.

On the other hand, many participants note the demonstrable weaknesses and failures of the UN Security Council in the arena of collective security, as well as evident flaws in UN bodies dealing with human rights and disarmament (though some note that the UN's member states are more at fault for these failures than the institution). Participants suggest that Canada's deep knowledge of the UN system and our respected multilateral diplomacy could help to repair rifts, re-engage the United States in the UN, and push for institutional changes.

NATO is another multilateral security organization that is attracting considerable critical attention. While some see it as increasingly less relevant, others are concerned about damaging tensions within an alliance important to Canada's multilateral interests. Again, our proximity to the United States, close relations with many like-minded European countries, and diplomatic skills are invoked as reasons for us to take a leading part in discussions about the future role and operations of the alliance. To do this effectively, some argue, Canada must bolster its military and other international capabilities in order to gain credibility among its NATO peers.

Many participants focus more on Canada's role in non-military aspects of collective security. There is strong support for our part in creating the International Criminal Court, and concerns about dealing with continued U.S. opposition to this as well as to other international treaties. Canada is seen to have much to offer in the development of effective international legal norms incorporating cross-cultural values and inclusive processes. Canada is also urged to do more to support the implementation and enforcement of existing international law obligations (particularly those bearing on human rights), both by living up to our own obligations and by taking action to pressure or assist other countries in undertaking human rights and democratic governance reforms. There is wide agreement among participants that multilateral progress in these areas is important to both Canadian and global security in the long term.

II. Promoting the Prosperity of Canadians and Global Prosperity

Questions the Dialogue Paper asked:

- How should Canada take advantage of its location in North America to increase prosperity while promoting our distinctive identity?
- What should Canada do to help make the benefits of globalization more widely shared within and among all countries?
- Should Canada focus on cultivating new economic partnerships with emerging powers such as China, India, Mexico and Brazil?

Global and Regional Opportunities

A country so substantively tied to the global marketplace must not overlook the opportunity to develop alternative destinations for our goods and services. ... Canadians must take advantage of opportunities wherever they are ... but [Canada] should be careful to ensure that these opportunities are not at the expense of a proven customer such as the United States.

– Dialogue participant

Most participants recognize that as a trading nation, Canada depends for its prosperity on an open and stable rules-based international economic system. The question of whether, and to what extent, Canada should pursue further liberalization of international trade and investment flows is contested. Many participants urge fundamental reforms in international economic systems and institutions are needed in order to ensure that the benefits of a globalized economy are fairly shared. And while many urge stronger strategic links in foreign and trade policy, concerns are frequently expressed about commercial considerations dominating and constraining the independence of our foreign policy. Overall, however, there is widespread recognition of the importance of continental economic relationships. Equally, there is strong advocacy of expanding and diversifying Canada's economic ties beyond North America, both because over-dependence on the U.S. market is seen as an unwise long-term strategy and also because we should not lose out on potential gains from wider connections.

While a number of respondents note that diversified trade is more easily advocated than accomplished,

there is a clear desire to promote a stronger Canadian presence in Europe and in important emerging countries of the developing world (with China, India, Brazil and Mexico among those most frequently mentioned). Canada, including the Canadian private sector working with governments at all levels, is urged to do more to take advantage of trade opportunities overseas.

Views on where additional trade and investment options should be pursued vary somewhat by region, with more focus on Euro-Atlantic relations in eastern Canada and on Asia-Pacific relations in western Canada. Many submissions detail how Canada should build on existing ties in these regions as well as with the rest of the Americas. For instance:

We should pursue our own trade agreements with Asian partners ... to constantly signal to sceptical Asians that we want to do business in Asia and with Asians. Our interest should be centred on next-generation bilateral agreements that focus not on tariffs and trade barriers, but on comprehensive liberalization that includes investment, services and the various facets of the knowledge economy.

Or in the words of another respondent:

Canada is a country that matters in the Americas and this advantage should not be forgotten. ... To turn away from the Americas would be a mistake at the strategic level.

Beyond regional concerns, a number of contributions emphasize the need for coherent domestic as well as international policies on issues from immigration to innovation, in order to ensure that Canada will have the educated and skilled work force needed in the competitive knowledge-based global economy of the future. Many argue strongly that we cannot afford to take a passive approach to this issue.

North American Economic Partnership

Canada is already taking tremendous advantage of our North American location as our trade with the U.S. proves. This should not be taken for granted, but rather looked upon as something to improve. Enhancing border security while allowing for the expeditious movement of goods and materials, should be our goal.

– Dialogue participant

Canada should take the initiative in proposing a North American strategy to Washington, because U.S. interest is currently focused elsewhere. ... Canada should work with Mexico as well as the United States in moving beyond the current plateau in the North American relationship. ... To what extent can we preserve our own freedom of action in light of our overwhelming reliance on trade with our southern neighbour?

– Dialogue participant

Participants acknowledge the importance to Canada's prosperity of the Canada-U.S. commercial flows governed by the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and agree that strongly managed North American relations must be a central priority of Canadian foreign policy. Yet Canadians also express apprehensions about closer economic integration. While only a few would pull out of existing trade treaties, a considerable number believe that certain aspects of trade agreements (notably private investor rights, and impacts on labour, agriculture and environment) need to be more prominently considered in future negotiations. There are also concerns about perceived bilateral compromises being made on border or immigration policies. Business and provincial contributions tend to urge a more proactive approach to Canada-U.S. dealings, with some arguing for next steps beyond the NAFTA. While there is little consensus on "grand bargain" versus incremental approaches, many participants are concerned that the U.S. market not be taken for granted, and urge that

Canada needs to work intensively on the diplomatic and trade fronts with its biggest partner and client.

Comments from provinces and territories urge closer consultation with the federal government on bilateral as well as multilateral trade files and negotiations, especially as these increasingly bear on areas of provincial jurisdiction such as environment, education and health. Some private-sector participants argue that Canada should do more to tackle domestic competitiveness and innovation issues, as well as trade and investment promotion, in order to advance further in North American and global markets.

A Fairer Global Economy

Fair trade, respect for international standards of human rights, and the protection of the natural environment should always govern international trade. ... The objective of foreign policy should always be to raise the standards of our trading partners, rather than lowering Canadian standards to meet theirs.

– Dialogue participant

Many participants argue strongly that just as Canadians' security must be understood as increasingly linked to the security of states and individuals beyond our borders, so too should our prosperity be envisioned within a global perspective on economic well-being. As one submission says:

Canadian foreign policy, particularly trade and aid policy, must systematically address the lack of prosperity of the world's poor. It must address the insecurity caused by poverty. And it must promote values that build global social justice, peace, and respect for the world's ecosystems.

– Dialogue participant

Suggestions concerning international economic reforms urge attention to "fair trade" through more equitable and democratically accountable trade institutions, rules and practices; food security and access to resources; reforms to the international financial institutions and structural adjustment policies; and financial stabilization and relief of debt burdens of the poorest countries. Canada's initiative to open market access to least-developed country imports is welcomed, though Canadian practices come in for criticism with respect to issues such as arms exports, socially responsible practices of corporations operating abroad (especially in conflict zones), and the application of human rights, labour, and environmental standards to our relations with other countries. Some participants argue for constructive engagement as the most realistic way to make progress, though many others want Canada to be firmer in insisting that our own governments, export agencies and businesses, as well as our partners, adhere to internationally agreed norms.

Views diverge on overall directions for the global economy, with some asserting that a continued course of economic liberalization would boost prosperity in Canada and contribute to global economic growth in a manner compatible with social and environmental needs. A large number disagree, however, wanting assurances that international economic agreements be consistent with human rights, cultural diversity and ecological sustainability, and that they explicitly protect essential public services (notably medicare and education) within Canada. Indeed, some respondents urge that we examine all international economic relationships from the perspective of human rights and democratic development, in recognition of the view that public confidence in the value of globalization will be sustained only if its benefits are fairly shared.

Effective International Assistance and Development Cooperation

As a minimal starting point, Canada should work to achieve United Nations targets known as the Millennium Development Goals, including reducing the proportion of those living in poverty by half by 2015. ...Canada should meet its own foreign aid commitments with targets and time lines,

while encouraging that other industrialized nations to do the same. ... Canada must ensure that its policies on international trade and ODA take into account the perspectives of locally based civil-society organizations as well as state agencies in preserving local economies and services.

– Dialogue participant

Overall there is strong support from Dialogue participants for boosting Canada's official development assistance (ODA), and an appreciation for the Government's reinvestment in aid. Amid the past decades' decline of Canadian ODA levels in comparison with other donor countries, some urge larger and faster increases to rebuild our aid program. Among the goals of Canada's ODA, poverty eradication, social justice, human rights, good governance and sustainable development are highlighted as most important. Responses favour more concentration matched to areas of Canadian strength, such as education and training, health, agriculture, infrastructure and environmental technologies. There is continuing criticism that Canada's aid is still too "tied" to domestic economic considerations and structural adjustment conditions, rather than to normative standards and human-centred priorities determined jointly with developing countries and civil-society partners. Some participants recommend that more aid be directed to urgent human needs such public health; and it is noted that the Millennium Development Goals and initiatives such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) cannot succeed if the AIDS pandemic is not addressed more forcefully through channels such as the Global Fund and through action at the WTO to make medicines affordable in poor countries.

Canada's efforts to improve market access for imports from developing countries and to provide trade-related financial assistance are welcomed as positive steps in sharing the benefits of global trade. However, some participants are concerned that the WTO's "Doha Development Agenda" falls short of meeting developing countries' needs and has become bogged down. Progress in reducing the harm done by rich-country agricultural subsidies while addressing the food security needs of poor countries is seen as a critical test for the Doha Round. Finally, many comments argue that Canada needs a more coherent framework for international development cooperation, one establishing aid and trade priorities and tying together policy elements and instruments so that Canadian actions are not at cross purposes.

Globalizing Sustainable Development

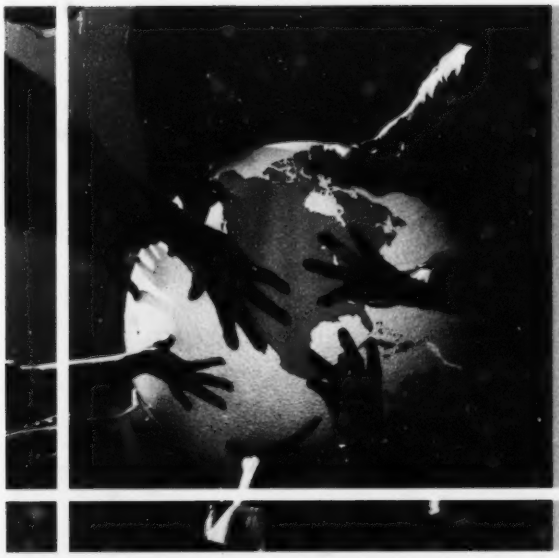
Prosperity must be understood in the long term. We cannot have everything we want at the expense of the things that we need. The alternative is total social and environmental disintegration. Canadians must hear and understand this and then change their behaviour. This is integral to Canadian global relations. In a single global village we cannot go on despoiling the Commons. Sustainability is no longer somebody else's problem.

– Dialogue participant

Many Dialogue respondents urge that sustainable development be more fully integrated into Canada's foreign policy, since stresses on global ecosystems raise fundamental questions about the sustainability of a conventional growth-driven economic paradigm. As one submission says:

The "pillar" of prosperity must be made congruent with what we know of the limits to growth in an ecologically finite planet.

In face of climate change and the over-exploitation of natural resources, production and consumption patterns must be managed more sustainably. A case in point cited is the current impact of climate change in the Canadian Arctic, which has led to circumpolar cooperation involving aboriginal peoples through the Arctic Council, and has inspired the sustainable development values at the core of the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy. Others suggest that Canada take a leading role in ensuring that trade agreements uphold sustainability principles, and that they profit from the development of new environmental technologies.



III. Projecting Canada's Values and Culture

Questions the Dialogue Paper asked:

- Are values such as human rights, democracy, respect for diversity and gender equality ones that Canada should continue to advocate in all parts of the world? If so, what are the best ways of doing this?
- Should Canada seek out opportunities for fostering global intercultural dialogue and interfaith understanding?
- What are the best means for Canada to make its culture and experience known abroad?

Sharing our Values and Experience

We cannot sustain our values and quality of life if we do not defend these values across the globe. Canada is not an "island." We cannot stand alone. We have to be more aware of our total interdependence and work within various global agencies to promote Canadian values abroad.

– Dialogue participant

At a time when Canada is struggling to assert our priorities in a world dominated by an increasingly isolated U.S., a new Canadian emphasis on the principles of democracy—accountability, transparency, tolerance, multi-party competition, fair elections, gender equality and respect for human rights—could set Canada apart and provide a conceptual and organizational framework for many of Canada's existing initiatives and programs. Canada's unique and successful federal system should also be discussed and promoted abroad.

– Dialogue participant

A large majority of Dialogue participants want Canada's international presence to reflect the values and diverse character of our society. This "third pillar" of Canada's foreign policy, it is argued, should be strengthened in face of current global transformations:

Canadian values could well be viewed as a unique asset and model that Canada could offer in a world growing increasingly insecure due to religious, cultural, social and economic divisions.

Some emphasize Canada's complex federal character and increasingly heterogeneous population, suggesting that our experience of democratic pluralism might be able to provide ways forward for multi-ethnic societies seeking to overcome violent divisions; Sri Lanka is cited as a place where Canada has already begun to play such a role. On the whole, participants want Canadian values integrated into a foreign policy that is fully open to both our own domestic diversity and the world's, and engaged in respectful dialogue with other countries and cultures. Many also observe that our international influence will be more credible and effective through stronger domestic performance in enhancing the place of women, visible minorities, disabled persons, first nations peoples, children and immigrant communities in Canadian society. Most respondents welcome interfaith dialogue as a way of fostering reflection within and outside Canada on matters of acute global concern.

Promoting our Culture and International Education

Film, song, theatre and visual arts are all calling cards, each more original than the next. The artists who have created them are representatives of our peaceful, multicultural, respectful and accepting society. International promotion of art produced by Canadians is a non-intrusive way to showcase our society.

– Dialogue participant

Higher education and research cooperation at an international level turns the forces of globalization to societies' advantage.

– Dialogue participant

Many participants recognize the value of cultural diplomacy to Canada's international relations, and say that awareness of Canadian artists around the world can open doors to many new opportunities of

long-term benefit to Canadians. In the words of one contributor, such cultural diplomacy is:

...one of the most effective ways of enabling the Canadian voice to be heard abroad ... creating a positive high profile for Canada in the foreign media and among opinion leaders and decision makers from business, government, politics, academe and the arts.

The arts and public broadcasting, along with academic, youth, student and other "people-to-people" exchanges, are seen as important vehicles for promoting Canada to the world and bringing the world to Canadians. At the same time, there are calls for substantially more resources to be devoted to the promotion of arts activities and organizations abroad, including from Canada's aboriginal and culturally diverse communities; and such expanded support needs to be "repositioned" in the priorities,

organization and operations of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) in order to highlight its integral place among Canada's foreign policy objectives.

With respect to the promotion of international education and knowledge, a contributor notes that a two-way flow of students:

... promotes greater intercultural and interfaith understanding; disseminates Canadian values; builds future trade and business connections; and conveys a more modern image of Canada.

However, Dialogue participants are concerned about affordability and levels of financial support, scholarship funding, and the damage of "brain drain" from developing countries or to other developed countries. There are valuable suggestions for doing more to support Canadian studies abroad and international development studies within Canada, promoting access to Canadian educational and cultural products, and undertaking joint activities with various international educational organizations. International academic and research cooperation are also advocated as means of deepening our understanding of the challenges Canada's foreign policy must address, and as means of forging ties around the world. Educational exchange programs for enhancing mutual understanding of the United States and Canada among academics are recommended; and multilateral bodies such as the Inter-American Organization for Higher Education could be used to increase mobility of students and faculty, cross-cultural knowledge and language skills.

Making Canada Better Known to the World

Stereotypes exist, all limiting the breadth of Canada's image. There is a patent need to maintain and develop a broad reflection of Canada, in order that its models of values and cultures continue to be viewed and understood by the world.

– Dialogue participant

While Canada's international image is largely positive, many respondents are concerned about low or outdated public knowledge of Canada is abroad, arguing that we need to update our image and define more clearly what we want to project. There are calls for targeting educational and promotional campaigns in key markets, and for creativity in presenting our values and culture. This point is also underlined by provincial government contributions encouraging the "branding" of Canada as a location for economic partners, visitors, students and skilled immigrants. Among other suggestions is a proposal to improve international knowledge of Canada by reaching out to the more than 7,000 Canadian Studies scholars around the world who influence large numbers of students, foreign media and publics. It is also suggested that there be an expansion of internships, partnerships, exchanges and other outreach programs working in collaboration with government, parliamentarians, private-sector associations and NGOs.

Strengthening Canada's International Voice

Canada continues to have an excellent international reputation. But increasingly, this reputation is being jeopardized if we do not devote the resources to make substantive contributions in such areas as military capacity, development assistance or policy-making capacity.

– Dialogue participant

We need to define the "Canadian advantage." Canada must overcome the current fragmentation of messages and activities, with different federal departments and provinces making their own global sales pitches and pursuing uncoordinated policies. It is especially ironic that in an era of international interdependence, so many of our domestic initiatives are pursued in isolation from each other.

– Dialogue participant

Some Dialogue participants, concerned that Canada's overall international role be strengthened, warn that substantially greater capacities and resources are needed to advance Canadian values and interests, and to sustain credible bilateral and multilateral partnerships. Since the cumulative effects of earlier budget cutbacks have yet to be rectified, it is argued that Canadian foreign policy cannot succeed in its aims without substantial reinvestment in diplomacy, defence and development assistance. Responses observe that DFAIT itself should be bolstered in its resources and its policy development capacities, as well as in its missions abroad.

Many participants also encourage the Government to pursue improved policy coherence among the many departments and agencies that support Canada's affairs abroad. Objects of particular attention here are relations between DFAIT, the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Department of National Defence (DND); more coherence is also urged among policies on international trade, development assistance, environment, and sustainable development. The importance of cultivating domestic partnerships with other levels of government and with civil-society organizations is also stressed. Provincial and territorial contributions emphasize the need for cooperative federalism mechanisms in developing effective international strategies. More coordination of these multiple instruments and actors is seen as integral to strengthening Canada's ability to speak with a unified voice and carry weight internationally.

Finally, Canadians emphasize that they expect leadership from the Government in defining clear policies and in ensuring adequate capacities and coordination to support these policies. Several governmental initiatives are currently under way to improve coherence across federal departments for all aspects of Canada's international affairs. Reviews of resources and allocations within DFAIT are also ongoing.

Photo: CP (Osama Honda)

Over the next months, the advice that citizens have given will inform the development of long-term foreign policy directions for Canada in the years ahead. The volume and variety of the contributions testify to the engagement of Canadians in international affairs, and to the strength of our democracy. Participants in the Dialogue have done much to help guide a secure and prosperous course for Canada and the world.

Notes

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Department of Foreign Affairs and International Trade

Canada

Un dialogue sur la politique étrangère

Rapport à la population canadienne

Pour plus de renseignements, on voudra bien consulter le site suivant :
www.dialogue-politique-etrangere.ca

Pour obtenir des exemplaires du présent document, prière de s'adresser au

Service des renseignements (SXGI)
Ministère des Affaires étrangères et
du Commerce international
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) K1A 0G2

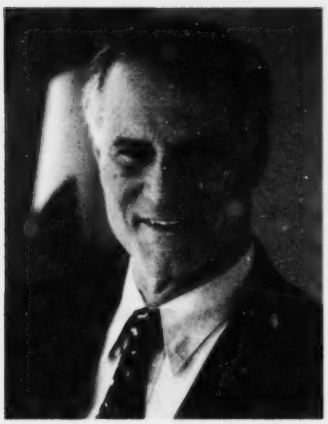
Tél. (sans frais) : 1 800 267-8376 ou (613) 944-4000
Télécopieur : (613) 996-9709
Courriel : enqserv@dfait-maeci.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le ministre des Affaires étrangères, 2003

N° de catalogue : E2-481/2003
ISBN 0-662-67454-5

Message de l'honorable Bill Graham, ministre des Affaires étrangères

Juin 2003



L'avenir de la politique étrangère du Canada dépend de notre aptitude à tirer parti des attributs qui nous sont propres en cette époque de bouleversements et d'incertitudes. Par sa diversité, notre société est un microcosme des peuples de la planète; les caractéristiques géographiques et démographiques du Canada nous aident à développer un intérêt général pour les affaires mondiales; parmi les économies du G7, la nôtre est celle qui est la plus axée sur le commerce. Nous entretenons avec les États-Unis des rapports profonds et très étendus. Compte tenu de ces atouts, qui sont loin d'être les seuls, les Canadiens et les Canadiennes savent que leur pays occupe une position privilégiée qui leur permet d'affirmer une présence distinctive dans l'arène mondiale. Ils croient aussi qu'en à cette époque de transformations profondes, le Canada doit réfléchir sur les options qui s'offrent à lui au moment de relever les défis internationaux contemporains. Afin de s'acquitter de cette tâche, tout en reflétant les valeurs, intérêts et aspirations des Canadiens, notre politique étrangère doit s'inspirer le plus largement possible des opinions de nos citoyens.

À cette fin, j'ai lancé en janvier dernier *Un dialogue sur la politique étrangère*, c'est-à-dire un document de réflexion assorti d'un vaste programme de consultations. Le présent rapport est le premier résultat de ce dialogue. Il résume les points de vue exprimés par les Canadiens de toutes les régions du pays au cours des derniers mois. Les opinions et les avis éclairés des citoyens nous ont été extrêmement précieux : grâce à eux, mes collègues au sein du gouvernement et moi-même avons appris quelles sont leurs préoccupations et leurs priorités, et de quelle façon ils souhaitent que le Canada agisse pour bâtir un monde meilleur pour nous et pour ceux qui habitent au-delà de nos frontières. Ces points de vue éclaireront les discussions que je tiens avec mes collègues du Cabinet et mes collaborateurs du Ministère dans notre travail de mise au point des politiques et des mesures à prendre pour établir les orientations et priorités de la politique étrangère dans les années qui viennent. En présentant ce rapport à la population, je tiens à remercier les milliers de personnes qui ont bien voulu participer à cet exercice.

Dans le cadre de ces consultations, j'ai pris part à des assemblées publiques partout au pays; j'ai participé au Forum national des jeunes et à plusieurs tables rondes d'experts. J'ai également comparu devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, dont l'apport au Dialogue a été considérable et qui a aussi produit un rapport sur l'avenir des relations nord-américaines et en prépare un autre sur les relations entre le Canada et le monde musulman. Par le truchement d'autres discussions publiques et de mémoires écrits, nous avons reçu les opinions des parlementaires, des gouvernements provinciaux et territoriaux, de chercheurs universitaires, d'organismes de la société civile, d'organisations de gens d'affaires et de citoyens de tout le pays. Sur le site Web du Dialogue, des milliers de visiteurs ont téléchargé le document de réflexion, exprimé leurs opinions, pris part à des discussions interactives et consulté des résumés hebdomadaires des points de vue présentés.

Les opinions reçues rendent compte à la fois de l'étendue des consultations et de l'intérêt accru que

manifestent les Canadiens pour la politique étrangère, en particulier en cette période de tensions internationales avant, pendant et après la guerre en Iraq. Il va sans dire que les opinions diffèrent sur cette question et sur bon nombre d'autres sujets importants relevés dans le rapport, mais on constate aussi beaucoup de points communs. La grande majorité des participants au Dialogue croient fermement que la meilleure façon pour le Canada de contribuer à la sécurité mondiale est de poursuivre ses efforts, au sein des Nations Unies, en vue de raffermir un système multilatéral qui repose sur la primauté du droit. Les Canadiens souhaitent par contre une réforme des organisations internationales, y compris les Nations Unies, car ils sont conscients de la nécessité d'institutions multilatérales efficaces pour servir nos propres intérêts à long terme et pour atteindre les objectifs que partagent tous les peuples de la terre, soit la sécurité, la prospérité, la justice et la viabilité de l'environnement.

La plupart des participants soulignent également que le Canada, en tant qu'ami de longue date, voisin et allié de la seule superpuissance mondiale, se doit de faire du maintien de relations étroites avec les États-Unis une des priorités fondamentales de sa politique étrangère. Certes, les opinions divergent quant aux meilleurs moyens de préserver notre capacité souveraine d'agir conformément aux valeurs et aux intérêts des Canadiens tout en tirant parti des bienfaits que nous confèrent nos liens avec notre voisin. Les citoyens reconnaissent néanmoins qu'une gestion habile des différends qui nous opposent parfois aux États-Unis doit s'inscrire dans un engagement à long terme visant à raffermir nos rapports avec eux de manière à pouvoir atteindre les nombreux objectifs communs à nos deux pays.

Le rapport qui suit s'inspire du principe général qui sous-tend le Dialogue lui-même : la politique étrangère du Canada doit tenir compte d'un vaste éventail d'opinions représentant pleinement la diversité de la population et des régions du pays. Cette conviction, qui a guidé nos consultations, se reflète également dans le rapport. Au moment de dresser la synthèse des avis très divers et très nombreux qui nous ont été communiqués, nous avons voulu rendre compte de façon précise et équilibrée des opinions exprimées par les Canadiens et les Canadiennes. Même s'il n'était pas possible d'exposer ici toutes les propositions et tous les points de vue, tous ceux-ci ne nous seront pas moins utiles dans notre travail de formulation de la politique étrangère au cours des mois et des années à venir.

J'ai eu le grand privilège de bénéficier des connaissances et de l'expérience dont les Canadiens ont bien voulu fait part dans le cadre des discussions qui ont marqué le Dialogue. J'ai été particulièrement frappé par certains thèmes qui ont été évoqués maintes fois à travers le pays. Compte tenu du nouvel environnement de sécurité dans lequel nous vivons, les Canadiens appuient vigoureusement une vision élargie de la sécurité, suivant laquelle notre propre sécurité est intimement liée à la stabilité, au développement ordonné et à la prospérité de la communauté mondiale, ainsi qu'au respect des droits fondamentaux et au développement démocratique des peuples à travers le monde. Ils souhaitent que le Canada joue un rôle actif dans l'arène internationale, mais d'une façon qui rende compte des réalités de l'interdépendance mondiale, de la nature complexe des menaces auxquelles nous confronte le XXIe siècle ainsi que de la nécessité d'une approche intégrée dans laquelle la diplomatie, la capacité de défense et l'aide au développement se conjuguent pour servir les objectifs canadiens.

Partout au pays, des participants m'ont dit qu'il faut que les bienfaits de la mondialisation soient partagés plus équitablement au sein des pays et entre ceux-ci afin que soient réalisées les promesses offertes par l'économie de marché, la démocratie et le libre-échange, qui ont si profondément transformé l'ordre mondial au cours des dernières décennies. Nos valeurs et nos intérêts à long terme touchant la prospérité et la stabilité, m'ont dit les Canadiens,

exigent du Canada qu'il s'emploie plus activement à faire en sorte que, de par le monde, des millions de personnes récoltent les fruits du nouveau système économique mondial.

J'ai aussi été frappé par le vif désir des Canadiens de voir notre pays mieux connu à l'étranger dans toute sa diversité, ses possibilités et ses compétences, que ce soit par l'entremise de l'éducation et de la culture, par la promotion du commerce et les contacts diplomatiques, ou par les réalisations concrètes découlant du renouvellement des priorités de la politique étrangère. Enfin, le degré élevé de participation manifesté lors des assemblées publiques, dans les débats sur le site Web et les nombreux mémoires écrits a confirmé à quel point les Canadiens croient vivement que l'implication directe des citoyens doit rester un élément central de l'art de gouverner, aussi bien dans l'élaboration de notre politique étrangère que dans la réforme et le renouvellement des modes de gouvernance multilatéraux.

Les recommandations résumées dans ce rapport occuperont une place cruciale dans la formulation des politiques qui nous occupera au cours des mois qui viennent. À ce moment critique de l'évolution mondiale, votre apport nous aidera à établir les orientations de la politique étrangère et à renforcer la voix du Canada à l'étranger. Je remercie tous ceux et toutes celles qui ont pris part au Dialogue, et j'exprime l'espoir que se poursuivent les discussions avec la population au sujet de l'engagement de notre pays dans le monde. Votre participation contribue à revigorer notre démocratie et notre politique étrangère.

Les Canadiens prennent la parole...

Au sujet du Dialogue

Voilà une excellente occasion d'avoir son mot à dire en tant que Canadien. C'est là un des nombreux avantages qu'il y a à vivre dans une société libre et démocratique. En répondant, j'ai eu le sentiment de pouvoir exprimer mon point de vue et d'être entendu.

– Un participant

Le Dialogue sur la politique étrangère a été inauguré officiellement le 22 janvier 2003 par le lancement d'un document de réflexion passant en revue les principaux développements qui s'étaient produits depuis la publication en 1995 du dernier énoncé de la politique étrangère du gouvernement, lequel définissait les trois « piliers » que la sont la sécurité, la prospérité et les valeurs et la culture. Le document de réflexion posait 12 questions pour lancer le débat. Au même moment, on inaugurait aussi un site Internet (www.dialogue-politique-etrangere.ca) où les visiteurs pouvaient télécharger le document de réflexion, répondre aux questions en ligne, consulter diverses ressources d'information et prendre part à un forum électronique.

Les consultations publiques se sont déroulées sur plusieurs plans à la fois :

- Le ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, a tenu 15 assemblées publiques à travers le pays; plus de 3 000 personnes ont participé à ces rencontres.
- Plus de 12 000 exemplaires du document de réflexion – intitulé *Un dialogue sur la politique étrangère* – ont été distribués. Le texte du document était par ailleurs accessible en ligne tout au long de l'initiative; on a enregistré 60 000 visites au site Web, et 28 000 exemplaires du document ont été imprimés à partir de cette source. Les participants pouvaient acheminer leurs réponses aux questions ou tout autre observation par courrier électronique ou par la poste. Nous avons reçu plusieurs milliers de réponses et près de 2 000 personnes se sont inscrites au forum électronique.
- Nous avons organisé 19 tables rondes d'experts dans diverses régions du pays, portant sur des questions liées au Dialogue. Les documents issus de ces rencontres ont été affichés sur le site Web, qui offrait aussi un accès direct à des résumés

hebdomadaires des contributions au Dialogue ainsi qu'à des entrevues vidéo avec certains experts.

- Nous avons pour la première fois tenu des rencontres officielles avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, et certains d'entre eux ont aussi déposé des mémoires. Tous se sont félicités d'avoir été invités à participer et ont souligné qu'il importait de continuer de reconnaître leur rôle.
- Les parlementaires ont joué un rôle important dans le débat en organisant des rencontres publiques dans leurs circonscriptions. Les audiences du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes ont donné lieu à un document destiné au Dialogue, ainsi qu'à un rapport important sur les relations avec les États-Unis et le Mexique, intitulé *Partenaires en Amérique du Nord*. Le Comité déposera bientôt un autre document consacré aux rapports entre le Canada et le monde musulman.
- De mémoires écrits ont reçus d'un grand nombre de particuliers, organisations de la société civile et associations professionnelles. Ceux qui ont été communiqués en format électronique se trouvent sur le site Web du Dialogue.
- Les discussions consacrées à la politique étrangère dans certaines villes ont aussi donné lieu à des rapports.
- En plus du ministre Graham, les ministres Pettigrew, Whelan, McCallum, Anderson et Augustine ont participé à des rencontres portant sur des questions liées au commerce, à l'aide internationale, à l'environnement, à la défense et aux relations interconfessionnelles. Les ministres Whelan et Anderson ont également pris part à certaines assemblées publiques.
- En mars s'est déroulé un Forum national des jeunes consacré au thème « Le prochain Canada et le monde que nous voulons ».

Certains aspects du Dialogue, notamment les assemblées publiques tenues par le Ministre et la création du site Web, représentaient un élément nouveau dans les consultations sur la politique étrangère du Canada. D'aucuns ont critiqué les paramètres du Dialogue, réclamant une étude plus ample et plus approfondie menée sur une période plus longue, tandis que d'autres auraient souhaité que la politique étrangère et les politiques de défense et de sécurité fassent l'objet d'un examen conjoint, qu'on accorde plus d'importance aux diverses régions du monde ou qu'on fasse preuve d'une réceptivité accrue aux préoccupations des régions canadiennes. La plupart des participants et des participantes ont toutefois reconnu que le Dialogue offrait à la population une occasion inédite de participer directement à la formulation de la politique étrangère. Pour donner un aperçu de leurs contributions, on trouvera des citations en caractères italiques tout au long du présent rapport.

Orientation future de la politique étrangère

Questions posées dans le document de réflexion :

- Quels sont les intérêts et les valeurs qui devraient avoir le plus d'importance dans l'élaboration de notre politique étrangère? Comment la politique étrangère du Canada peut-elle mieux refléter les préoccupations et les priorités des Canadiens?
- À la lumière de l'évolution de la situation mondiale, le Canada doit-il continuer à orienter sa politique étrangère en fonction d'une stratégie reposant sur les « trois piliers », ou doit-il plutôt rechercher un nouvel équilibre?
- Le Canada appartient à un grand nombre d'organisations internationales, y compris le G8, l'OTAN, le Commonwealth, la Francophonie, le Forum de coopération Asie-Pacifique (APEC), l'Organisation des États américains (OEA) et le Conseil de l'Arctique. Convient-il d'intensifier notre participation à ces organisations ou de la réajuster?

En répondant à ces questions, les participants ont souvent rappelé le contexte international dans lequel le Canada doit établir les priorités de sa politique étrangère pour les années à venir. Certaines des circonstances évoquées reflètent l'émergence de nouvelles tendances, tandis que d'autres traduisent la persistance ou la multiplication de difficultés qui sollicitent notre attention au même titre que les événements soulignés dans les manchettes. Des millions de personnes de par le monde vivent dans la pauvreté extrême ou dans un climat de violence et d'insécurité, et les Canadiens sont conscients du fait que les crises internationales qui surviennent abruptement – les attentats du 11 septembre 2001 étant l'exemple le plus spectaculaire en ce début de siècle – masquent un ensemble de conditions complexes qui existent de longue date. C'est là pourquoi une politique étrangère judicieuse doit adopter une approche où des investissements opportuns dans la sécurité et la prospérité mondiales contribuent à la sécurité et à la prospérité des Canadiens et des Canadiennes dans leur propre pays.

Le phénomène de la mondialisation est un autre thème vivement débattu par les participants, qui sont nombreux à l'associer aux préoccupations relatives à l'équité, à la gouvernance démocratique et à la viabilité de l'environnement. D'autres rappellent que l'expansion des marchés, les progrès des communications et l'ouverture des sociétés peuvent engendrer d'immenses bienfaits dans la vie de millions d'êtres humains et que la multiplication des interconnexions mondiales favorise la transmission du savoir et la création d'une grande variété de réseaux transnationaux, notamment au niveau des médias et de l'activisme de la société civile. Par ailleurs, l'ouverture croissante des frontières à la diffusion des idées et des biens peut aussi provoquer des tensions sociales ou susciter des inquiétudes à propos de l'érosion de la souveraineté politique et culturelle. Et bien sûr, cette ouverture et ces interconnexions favorisent aussi la diffusion de nouvelles formes de terrorisme, des activités criminelles, des maladies infectieuses et de l'instabilité économique. Il en résulte un brouillage de la distinction traditionnelle entre les questions « extérieures » et « intérieures » qui exige, les Canadiens en sont conscients, que les approches en matière de politique étrangère soient actualisées et adaptées aux nouvelles circonstances.

Dans les interventions concernant la substance générale et l'efficacité de la politique étrangère du Canada, certains participants ont recommandé instamment que soient redéfinis les trois piliers qui servent présentement à conceptualiser les orientations de la politique étrangère, ou bien qu'ils soient reformulés en vue de les intégrer davantage. On peut percevoir, derrière les opinions exprimées dans le cadre du Dialogue, le souhait que soit mis en place un cadre de politique étrangère qui soit mieux intégré et qui reflète de plus près les valeurs et les intérêts des Canadiens, qui permette d'atteindre certains objectifs fondamentaux et qui tienne compte de manière explicite de la situation et des responsabilités internationales du Canada. Certains participants remettent en question les postulats actuels et réclament que soient incluses des priorités négligées. On constate néanmoins un large consensus au sujet d'une bonne partie des orientations de la politique étrangère depuis 1995. Il est rare que ceux qui relèvent des faiblesses ou des lacunes dans la politique actuelle soient d'avis que le Canada devrait jouer un rôle amoindri ou changer radicalement d'orientation; bien au contraire, beaucoup craignaient qu'il ne perde de son influence et souhaitent un renforcement de son rôle international. De nombreux participants expriment le vœu que le Canada établisse et maintienne une présence internationale plus importante, s'emploie à mettre en application les principes déclarés et accroisse la cohérence de ses politiques.

Valeurs et intérêts des Canadiens

Les valeurs canadiennes que sont le multiculturalisme, le bilinguisme, le fédéralisme et notre engagement envers la tolérance en tant que société

– même s'il arrive souvent que nous soyons loin du but – sont des valeurs dont nous pouvons être fiers sur le plan international. Elles mènent tout naturellement à ce qui, me semble-t-il, est la valeur fondamentale que le Canada devrait poursuivre par sa politique étrangère, à savoir le multilatéralisme et le développement d'institutions internationales pour la sécurité, les droits de l'homme, la protection de l'environnement et des rapports commerciaux équitables.

– Un participant

Presque tous les participants estiment que la politique étrangère du Canada doit être fortement ancrée dans un ensemble de valeurs complémentaires et dans une vision internationaliste de ses intérêts à long terme. Parmi les objectifs fréquemment mentionnés à cet égard, on peut citer la consolidation de la paix, les droits de la personne, la justice sociale et économique, le partage avec les personnes dans le besoin, la protection de l'environnement, le pluralisme démocratique et la diversité culturelle. Plusieurs ont souligné que ce sont là des objectifs de longue date, largement partagés par les Canadiens, et qu'ils sont à la base de nombreuses institutions et ententes internationales. Dans cette optique, il faut voir dans la promotion des valeurs canadiennes non seulement un élément du « troisième pilier » projetant l'identité du Canada à l'étranger, mais un principe fondamental de la politique étrangère dans son ensemble. Certains estiment que les valeurs exprimées dans nos actions internationales doivent rendre compte de la diversité de notre société économique, ne doivent pas être imposées aux autres et doivent être appliquées avec une cohérence égale à nos activités à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Un participant a notamment fait remarquer que

pour pouvoir prétendre à l'application des principes éthiques les plus élevés dans nos relations internationales, nous devons veiller au respect de nos engagements envers ces idéaux chez nous. Nous devons mettre en pratique ce que nous prêchons.

Aux yeux de la plupart, la promotion de nos valeurs et la poursuite de nos intérêts sont complémentaires : il y va de l'intérêt à long terme du Canada, en tant que membre responsable et respecté de la communauté internationale, d'adopter des positions fondées sur des principes. Certains soulignent toutefois que les valeurs et les intérêts auxquels le Canada souscrit

à l'étranger doivent être éclairés par une évaluation réaliste de notre position sur l'échiquier mondial et de nos capacités d'action.

Sécurité humaine et droits fondamentaux

L'évolution de la situation mondiale au cours de la dernière décennie, mise en lumière par les événements observés ces derniers mois, confirme que nous ne pouvons réaliser ou maintenir notre prospérité économique nationale isolément et sans parallèlement porter attention à la promotion de la sécurité humaine dans le monde. Il convient que la politique étrangère canadienne rende compte de l'importance que les Canadiens attachent au respect des droits de l'homme, à l'égalité des sexes, à la justice sociale et économique, et à la viabilité de l'environnement. Les Canadiens tiennent à ce que les habitants des autres régions du globe voient leur niveau de vie s'améliorer et puissent s'exprimer librement et vivre dans la paix et la sécurité. De plus en plus, ils reconnaissent qu'il s'agit là de biens publics : si la situation ailleurs ne s'améliore pas, le bien-être des Canadiens s'en trouve diminué.

– Un participant

Le Canada doit appuyer et promouvoir activement le principe suivant lequel ce n'est qu'en adoptant de façon non équivoque et sans faille la gamme complète des normes universelles des droits de l'homme que les gouvernements pourront offrir à leurs populations un véritable climat de sécurité à long terme.

– Un participant

Les participants souhaitent vivement que la sécurité des personnes, au même titre que la sécurité des États, soit une priorité constante de la politique étrangère du Canada. Ils reconnaissent que ce dernier s'est déjà acquis une réputation internationale de haut niveau eu égard à la sécurité humaine, grâce notamment aux campagnes en vue d'interdire les mines antipersonnel et de mettre sur pied la Cour pénale internationale. Les Canadiens adhèrent déjà à une conception élargie de la sécurité qui englobe la protection des droits fondamentaux axés sur la personne humaine, et plusieurs participants ont pressé le Canada d'exercer une action vigoureuse dans l'arène internationale en faveur des droits de la personne et des libertés démocratiques. Ils soulignent également que nous devons porter une attention particulière aux besoins et aux droits en matière de sécurité pour les femmes et les enfants.

De nombreux participants soulignent que la promotion de la sécurité humaine et des droits de la personne doit aller au-delà des protections civiles et politiques (forces de maintien de la paix, police, etc.) pour s'attaquer aux conditions socio-économiques, culturelles, environnementales et autres qui sont à l'origine de graves violations des droits et de situations de violence et d'instabilité dans certaines régions du globe. De façon générale, on estime que le Canada doit contribuer activement au développement de sociétés démocratiques et stables.

Relations canado-américaines

Le Canada dépend étroitement de son allié le plus proche et il va sans dire que ces liens doivent être maintenus. Il doit néanmoins rester fidèle aux valeurs et aux convictions de ses propres citoyens.

– Un participant

Pour la plupart, les participants au Dialogue reconnaissent que le maintien de relations étroites avec les États-Unis est une priorité fondamentale de notre politique étrangère, aussi bien à cause de notre situation géographique qu'en raison des innombrables liens qui nous unissent sur le plan social et économique et en matière de sécurité. Les opinions diffèrent quant aux choix que le Canada devrait faire en ce qui concerne l'appui aux positions des États-Unis dans l'arène internationale ou l'adoption d'une position plus proprement canadienne, et on constate une divergence similaire en ce qui a trait à la marge de manœuvre nécessaire pour maintenir notre capacité souveraine de choisir. On convient cependant que les choix qui s'offrent au Canada ne devraient pas se résumer à une opposition simpliste entre l'appui inconditionnel aux politiques américaines et l'adoption d'une position ultranationaliste reposant sur des arguments spécieux.

La plupart des participants reconnaissent que nos deux pays ont en commun de nombreux objectifs de coopération aussi bien en Amérique du Nord qu'ailleurs, et que nos valeurs et nos intérêts coïncident sur plusieurs plans. Il y a néanmoins certains dossiers où il importe que le Canada établisse une politique qui lui est propre, les exemples les plus fréquemment cités à cet égard étant le Protocole de Kyoto et la Cour pénale internationale. De nombreux participants estiment que les rapports étroits entre le Canada et les États-Unis peuvent accommoder d'occasionnelles divergences de vues, dans la mesure où ces divergences sont exposées en termes clairs et dans le respect des positions de chacun. C'est là un point auquel attachent une importance toute particulière les intervenants issus du secteur privé et des gouvernements provinciaux, que préoccupent les questions de sécurité et d'accès économique.

Certains expriment leur inquiétude face à la dépendance étroite du Canada envers les marchés américains et à d'autres aspects de l'intégration des deux pays. D'autres soutiennent que le Canada doit profiter de sa situation géographique pour créer un partenariat nord-américain qui pourrait se révéler un atout important à un niveau plus général des relations internationales.

Multilatéralisme véritable et bonne gouvernance

Que ce soit par inclination naturelle ou, de plus en plus, en raison de facteurs démographiques, les Canadiens sont internationalistes. [...] Il est essentiel que le Canada collabore avec d'autres pour renforcer les institutions et les régimes multilatéraux, à la fois en contribuant vigoureusement à l'élaboration plus poussée de normes mondiales et en aidant à renouveler les institutions. En toute priorité, il faut d'abord redonner leur crédibilité à l'ONU et à ses organismes et veiller à ce qu'ils retrouvent leur efficacité.

– Un participant

Le Canada, multilatéraliste bien établi et capable d'exercer une certaine influence aux États- Unis, occupe une place sans égale pour ce qui est de redéfinir la base de l'« action collective » au XXIe siècle.

– Un participant

L'état de tension qui caractérise l'ordre international et les institutions multilatérales à la suite des divergences qui se sont manifestées dans le contexte de la crise iraquienne, notamment à l'ONU et à l'OTAN, a lui aussi suscité un grand nombre d'observations de la part des participants. Même si les Canadiens sont très favorables aux approches et institutions multilatérales dont l'action repose sur le droit international, nombreux sont ceux qui croient que les institutions dans leur forme actuelle ont besoin d'être réformées et modernisées en profondeur. Le Conseil de sécurité de l'ONU et la Commission des droits de l'homme sont fréquemment cités à cet égard, mais des organisations économiques internationales comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont également mentionnés. Certains participants recommandent que le Canada, en tant que puissance intermédiaire médiatrice, prenne les devants dans le cadre des démarches visant à actualiser le système multilatéral et à en accroître l'efficacité afin qu'il puisse s'attaquer aux problèmes mondiaux qui ne peuvent avoir que des solutions collectives.

Développement durable

Si la politique étrangère est, tout au moins en partie, l'expression de notre conception du monde dans lequel nous voulons vivre, le développement durable doit à coup sûr y occuper une place centrale.

– Un participant

Le Canada doit, dorénavant, s'engager plus fermement en faveur de la promotion d'accords internationaux visant à protéger l'environnement. Je pense ici plus spécifiquement à des accords de protection de la diversité biologique. Donc la promotion économique, oui, mais dans le respect de l'environnement.

– Un participant

Nombreux sont les participants qui estiment que la question de l'environnement et du développement durable a une importance critique pour l'avenir du Canada et de la communauté mondiale. Certains vont jusqu'à souhaiter que le développement durable soit un « pilier » ou même le principe de base de la politique étrangère canadienne. Les recommandations formulées portent sur la promotion d'habitudes de production et de consommation favorables à l'environnement dans les pays industrialisés et les pays en développement, l'étude des changements climatiques et la ratification du Protocole de Kyoto, ainsi que la conservation de la biodiversité et la gestion des ressources renouvelables et des risques pour la santé humaine. Certains participants réclament également que le Canada appuie plus activement les technologies non polluantes et d'autres solutions pratiques aux problèmes de développement durable.

Cohérence et capacités

Dans le monde complexe et interdépendant d'aujourd'hui, la sécurité, la prospérité et la culture s'influencent réciproquement. Ainsi, les pays qui ne peuvent offrir un standard de vie décent à leurs citoyens ou les régimes qui refusent de le faire sont souvent parmi ceux qui souffrent le plus d'un sentiment d'insécurité et qui sont les plus enclins à faire la guerre. Le temps est venu de reconnaître ces interdépendances en faisant appel à une nouvelle façon de voir les choses, par exemple en invoquant une métaphore comme celle d'une lentille qui servirait à considérer ensemble diverses questions étroitement reliées.

– Un participant

L'énoncé de politique de 1995, *Le Canada dans le monde*, décrivait les trois piliers comme interdépendants et se renforçant mutuellement. Plusieurs participants au Dialogue de 2003 souhaitent une intégration encore plus poussée de la politique étrangère afin de mieux comprendre les enjeux internationaux et de mieux coordonner l'action des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux au Canada et dans l'arène mondiale. Nombreux sont ceux qui préconisent en outre des investissements accrus dans la diplomatie, la défense et l'aide au développement afin que le Canada puisse exercer une influence plus efficace et plus profonde à l'étranger.

LES TROIS PILIERS

I. Sécurité mondiale et sécurité des Canadiens

Questions posées dans le document de réflexion :

- Quelles devraient être nos priorités lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité des Canadiens? Le Canada doit-il accorder plus d'importance aux opérations de combat? Ou à des activités comme la collecte et l'analyse du renseignement? Devons-nous nous concentrer sur des mesures de sécurité de portée générale, comme celles visant à contrer la dégradation de l'environnement et la propagation des maladies infectieuses? Quel rôle particulier devrions-nous jouer dans la promotion de la sécurité internationale?
- Comment les forces armées canadiennes peuvent-elles le mieux contribuer à la réalisation de nos objectifs en matière de politique étrangère? En se concentrant sur la défense nationale et continentale? En participant aux missions de combat dans le cadre de coalitions internationales? En contribuant aux missions de paix? Ou en s'acquittant de toutes ces tâches à la fois?
- Le Canada devrait déployer plus d'efforts pour remédier aux conditions qui provoquent les conflits et l'insécurité au-delà de nos frontières? Si oui, où doit-il le faire?

Vers une vision globale de la sécurité mondiale

Notre conception de la sécurité doit reposer sur le principe suivant lequel sans sécurité dans le monde, il ne peut y avoir de sécurité au Canada. [...] Nous ne devons pas avoir une notion étroite de la sécurité, mais nous devons comprendre qu'elle comporte des dimensions sociales, économiques, militaires, politiques et humaines.

– Un participant

Le Dialogue s'est déroulé pendant une période de fortes tensions internationales, durant laquelle la question de la guerre et de la paix préoccupait grandement la population canadienne. Dans les assemblées publiques, en particulier, on a pu observer des divergences de vues très marquées au sujet de la décision du Canada de ne pas participer à la coalition militaire dirigée par les États-Unis dans la guerre en Iraq. Une nette majorité de participants au Dialogue applaudissent à cette décision et appuient les efforts du Canada pour tenter de résoudre la crise par l'entremise des Nations Unies. Plusieurs souhaitent que le Canada s'emploie activement à faire en sorte que les

institutions multilatérales, et en particulier l'ONU, participent pleinement aux activités d'après-guerre en vue de « gagner la paix », mais certains font une mise en garde à cet égard, précisant que ces mesures ne doivent pas légitimer le recours à une guerre « préventive » qui n'aurait pas reçu la sanction internationale. Nombreux aussi sont ceux qui souhaitent que le Canada contribue davantage aux efforts en vue d'éliminer les obstacles qui, à plus long terme, entravent la stabilité régionale au Proche-Orient, et en particulier en vue de résoudre le conflit israélo-palestinien.

Bien que le Canada n'ait pas été le cible directe d'actes terroristes comparables aux attentats du 11 septembre 2001, les Canadiens sont conscients du fait que la menace du terrorisme est une réalité et qu'elle a de profondes répercussions. L'immensité du territoire canadien, notre présence internationale et notre dépendance envers les échanges commerciaux, ainsi que les préoccupations au sujet de notre sécurité et de notre bien-être, incitent certains participants à demander que le Canada accroisse ses capacités de défense terrestre, maritime et aérienne contre ces menaces externes et qu'il participe aux campagnes régionales et mondiales de lutte antiterroriste.

En même temps, une majorité des participants souhaitent vivement que la promotion de la sécurité humaine au sens large par le truchement de la coopération multilatérale soit un objectif prioritaire de la politique étrangère canadienne. Selon un participant,

la définition de la paix et de la sécurité humaine doit aller bien au-delà de l'absence de violence et de guerre. La sécurité comprend le fait de réaliser les objectifs d'égalité, de santé, d'éducation, d'emploi et de démocratie. Elle ne peut exister que si l'on répond aux besoins économiques, politiques et sociaux des gens et de leur environnement.

Plusieurs soulignent que les Canadiens ne peuvent s'attendre à vivre en sécurité dans leur propre pays si on ne s'efforce pas davantage d'atténuer l'insécurité dont souffrent tellement d'êtres humains dans d'autres régions du globe. Un autre participant s'exprime en ces termes :

Le seul moyen de réaliser la sécurité consiste à collaborer avec d'autres pays afin de cerner les causes profondes de la guerre, du terrorisme et de l'agression, c'est-à-dire la pauvreté, l'ignorance, les inégalités et l'injustice, et de remédier à ces causes.

Certains soulignent aussi l'importance que revêtent, du point de vue des grandes priorités en matière de sécurité, les droits de l'enfant et de la femme ainsi que les droits des peuples autochtones et les préoccupations environnementales.

On relève divers points de vue quant à la meilleure façon dont le Canada peut promouvoir la sécurité humaine à travers le monde à l'aide de ressources limitées. Pour certains, il faut concentrer les efforts dans un nombre de secteurs plus restreint; d'autres soutiennent que le Canada doit accroître ses capacités par des moyens militaires, au besoin, lorsque la sécurité humaine et les droits des individus sont gravement menacés; d'autres encore souhaitent qu'on affecte plus de ressources au programme du Canada pour la sécurité humaine et à nos priorités internationales par l'entremise du Réseau de la sécurité humaine.

Malgré les divergences qui marquent les points de vue exprimés au sujet des priorités, le principal message qui se dégage des interventions des participants est que les Canadiens appuient largement une approche multidimensionnelle de la sécurité qui puisse s'appliquer aussi bien à la situation intérieure qu'à l'échelle internationale. La plupart reconnaissent que le Canada a besoin d'outils efficaces tels que la collecte de renseignements et la gestion des frontières pour protéger sa population et son activité économique. Ces mesures doivent cependant s'accompagner d'investissements accrus en faveur de la sécurité humaine au-delà de nos frontières. Tout en souhaitant que le Canada continue d'être une société

ouverte qui participe pleinement à un monde interdépendant, les Canadiens accordent une grande importance à des politiques de paix et de sécurité internationale qui sont tournées vers l'extérieur au lieu de rechercher une sécurité illusoire derrière les murs d'une forteresse.

Une force armée bien préparée

Sans être belliqueux, notre pays ne fuit assurément pas ses responsabilités. Nos soldats, marins et aviateurs sont prêts à de grands sacrifices, et nous devons au moins leur fournir le matériel dont ils ont besoin pour bien faire leur travail en toute sécurité.

– Un participant

Les ressources militaires doivent être crédibles, modernes et aptes au combat, car ce n'est qu'à cette condition que nous pourrons contribuer à la paix internationale. Les Forces armées canadiennes doivent donc se composer de soldats professionnels, certes entraînés pour se battre et emporter la victoire, mais uniquement lorsque cela est nécessaire. Dans les autres situations, nous devons respecter le modèle de maintien de la paix préconisé par Lester B. Pearson et stabiliser la paix internationale dans un cadre solide reposant sur l'ONU et d'autres alliances.

– Un participant

De manière générale, les participants expriment un appui ferme à la participation du Canada aux missions de maintien de la paix sanctionnées par la communauté internationale et, dans une moindre mesure, aux opérations de stabilisation ou de lutte antiterroriste à plus long terme (comme en Afghanistan). Certains font remarquer que, si le Canada contribue depuis longtemps à la cause de la paix et de la liberté par ses capacités militaires, il n'a pas toujours attendu qu'un mandat de l'ONU soit adopté avant d'envoyer ses forces sur le terrain. De nombreux participants s'inquiètent de l'état actuel des Forces armées canadiennes, que la plupart considèrent comme un atout indispensable à notre sécurité, ici et à l'étranger, et comme un élément important des opérations multilatérales de maintien de la paix. Une majorité importante de participants favorisent un accroissement des ressources accordées aux Forces canadiennes afin qu'elles puissent disposer de l'équipement nécessaire pour s'acquitter des missions qu'on leur confie. La plupart soulignent également qu'il faut veiller à ce que les Forces armées aient la souplesse nécessaire pour s'adapter aux diverses tâches qu'on attend d'elles. Un participant s'exprime en ces termes à ce sujet :

Les missions humanitaires et les opérations militaires ne s'excluent pas mutuellement. Ainsi, pour répondre à une crise humanitaire qui se produit dans un contexte où le niveau de risque est élevé – dans un État non viable, par exemple – il faut une force apte au combat aussi bien que des travailleurs de l'aide et des organisations humanitaires.

Selon un autre participant,

il importe de réinvestir dans les Forces canadiennes afin d'assurer qu'elles aient les ressources nécessaires pour patrouiller et protéger elles-mêmes nos frontières. Cela exige une capacité opérationnelle classique adaptée à la situation géographique du Canada, en même temps qu'une évaluation réaliste des menaces de l'extérieur et une gestion attentive de nos relations délicates avec les États-Unis dans le contexte des accords de défense du continent et de l'Atlantique-Nord. [...] Ces mesures ne devraient pas être adoptées aux dépens des investissements que nous devons continuer de consacrer au matériel et à la formation nécessaires pour contribuer activement aux opérations de paix des Nations Unies.

Inquiets de la militarisation des affaires internationales, d'autres participants recommandent instamment que le Canada concentre ses efforts sur la recherche de solutions de rechange à l'intervention militaire. Certains craignent par ailleurs une participation éventuelle du Canada aux projets américains de militarisation de l'espace, et nombreux sont ceux

qui souhaitent vivement que des efforts accrus soient déployés afin de mettre en place plus rapidement un régime de désarmement plus complet.

En ce qui a trait à la coordination et à la direction des Forces armées canadiennes, certains participants affirment que les décisions relatives aux ressources nécessaires à la modernisation de l'appareil militaire présupposent que le gouvernement énonce en termes clairs les priorités de sa politique étrangère relativement à la paix et à la sécurité internationales, ainsi qu'aux genres de missions que les militaires seraient appelés à remplir. Une autre question souvent évoquée est celle des rapports entre la défense et l'aide internationale; on estime que ces deux volets de la politique étrangère devraient être mieux intégrés lorsqu'ils sont mobilisés en même temps dans le cadre d'opérations de maintien de la paix en zone de conflit.

Consolidation de la paix, désarmement et prévention des conflits

Le Canada peut jouer un rôle plus actif et plus visible dans le règlement et la transformation pacifiques des conflits en se concentrant davantage sur un nombre restreint de conflits, en faisant preuve de volonté politique et en affectant les ressources nécessaires pour un engagement durable.

– Un participant

Les participants ont relevé certains des principaux problèmes dans ce domaine, évoquant notamment des points chauds régionaux tels que la péninsule coréenne, la Tchétchénie, le Congo et la Colombie, de même que l'existence de nouvelles formes de menaces apparues depuis la fin de la Guerre froide, telles la prolifération des armes nucléaires et des missiles à longue portée parmi les régimes hostiles ou d'éventuels réseaux terroristes. Ils souhaitent que le Canada exerce une action plus efficace en vue de réaliser les objectifs de la consolidation de la paix et du désarmement dans des dossiers comme les armes

Photo ADRC

légères, les enfants touchés par la guerre et la non-prolifération. Ils demandent également que le Canada s'emploie à accroître sa collaboration avec les groupes de la société civile et les organisations multilatérales dans des domaines comme l'élaboration de politiques et l'efficacité sur le terrain, particulièrement en ce qui a trait aux opérations de paix après un conflit, alors que de nombreux acteurs et agences sont habituellement sur place. On mentionne notamment le maintien de l'ordre, les réformes judiciaires, les droits de la personne et la gouvernance parmi les domaines où le Canada a démontré ses capacités et pourrait faire davantage dans le cadre des efforts internationaux de consolidation de la paix.

Les avis sont partagés au sujet du recours aux forces militaires canadiennes dans les initiatives de consolidation de la paix, mais certains participants estiment qu'il faut accorder plus d'importance aux stratégies axées sur la prévention de conflits meurtriers. On mentionne notamment à cet égard les systèmes de pré-alerte, les mécanismes de gestion et de règlement des conflits et les programmes d'aide au développement qui s'attaquent aux sources de conflit. Certains participants souhaitent également qu'on amène les organisations non gouvernementales (ONG) compétentes à participer davantage aux activités de paix et de désarmement dans le but de mettre au point des approches plus efficaces, plus cohérentes et davantage axées sur la coopération.

Coopération multilatérale et droit international

La nature même de notre pays et les valeurs qui nous sont chères font que notre gouvernement se doit de pratiquer une politique étrangère qui contribue pleinement à la préservation et à la promotion du droit international et qui appuie des institutions multilatérales de plus en plus démocratiques et progressistes.

– Un participant

La primauté du droit international et la négociation diplomatique à l'intérieur des organismes multilatéraux est la clé de la sécurité, non seulement pour le Canada mais pour la planète entière.

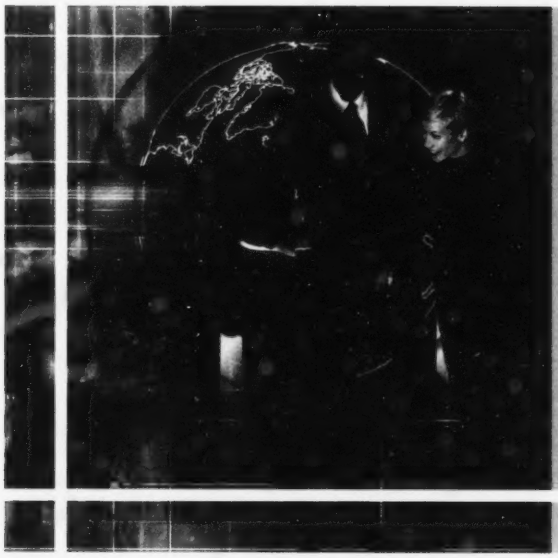
– Un participant

L'un des thèmes évoqués le plus souvent par les participants au Dialogue est que, malgré les problèmes mis en évidence par la crise iraquienne, la coopération multilatérale fondée sur le droit international doit rester un fondement de la politique étrangère du Canada. Vu que bon nombre de problèmes mondiaux ne peuvent trouver leur solution qu'au moyen d'un effort concerté de tous les pays, les participants soulignent l'importance qu'il faut attacher à l'efficacité du système des Nations Unies, eu égard aux dimensions plus générales de la sécurité humaine à l'échelle mondiale.

Par ailleurs, plusieurs participants évoquent les faiblesses et les échecs manifestes du Conseil de sécurité de l'ONU dans le domaine de la sécurité collective, de même que les lacunes évidentes des organismes onusiens chargés des droits de l'homme et du désarmement (certains signalent toutefois que ces échecs sont davantage imputables aux États membres qu'à l'institution elle-même). D'autres soulignent que le Canada possède une connaissance approfondie du système de l'ONU et que sa diplomatie multilatérale jouit d'une grande renommée, ce qui pourrait l'aider à réparer les fissures, à faciliter un développement plus favorable des relations entre les États-Unis et l'ONU et à promouvoir la transformation des institutions.

L'OTAN est un autre organisme multilatéral de sécurité qui se mérite de nombreuses critiques de la part des participants. Certains le considère de moins en moins pertinent, tandis que d'autres se disent préoccupés par les tensions préjudiciables qui se manifestent au sein d'une alliance importante pour les intérêts multilatéraux du Canada. On invoque, ici encore, la proximité des États-Unis, la compétence de nos diplomates et les rapports étroits que nous entretenons avec de nombreux pays européens qui partagent nos vues pour recommander que le Canada prenne les devants dans les discussions sur le rôle et les activités futurs de l'OTAN. Pour pouvoir remplir ce rôle de manière efficace, soutiennent certains participants, le Canada doit développer davantage ses capacités militaires et internationales afin d'accroître sa crédibilité auprès de ses partenaires de l'OTAN.

Plusieurs participants s'intéressent plutôt à l'action du Canada vis-à-vis les volets non militaires de la sécurité collective. Le rôle joué par le Canada relativement à la création de la Cour pénale internationale reçoit un appui vigoureux, mais l'opposition continue des États-Unis à cette institution et à d'autres traités internationaux suscite des inquiétudes. Les participants estiment que le Canada a beaucoup à offrir en ce qui a trait à l'élaboration de normes juridiques internationales efficaces intégrant des valeurs interculturelles et des processus inclusifs. Ils recommandent que le Canada fasse plus pour appuyer la mise en application et le respect des obligations juridiques internationales actuelles (notamment celles qui touchent aux droits de la personne), à la fois en respectant ses propres obligations et en prenant des mesures pour inciter ou aider les autres pays à amorcer des réformes dans les domaines des droits de l'homme et de la gouvernance démocratique. Les participants s'entendent largement pour affirmer qu'à long terme, la réalisation de progrès multilatéraux à ces égards pourra contribuer à la sécurité du Canada et à celle de la planète.



II. Prospérité canadienne et prospérité mondiale

Questions posées dans le document de réflexion :

- Comment le Canada devrait-il profiter de sa situation géographique en Amérique du Nord pour accroître sa prospérité tout en faisant valoir son identité distincte?
- Comment le Canada peut-il aider à faire partager les bienfaits de la mondialisation plus largement entre tous les pays du monde et à l'intérieur de ceux-ci?
- Le Canada devrait-il cultiver de nouveaux partenariats économiques avec des puissances émergentes comme la Chine, l'Inde, le Mexique et le Brésil?

Commerce mondial et régional

Un pays si étroitement lié au marché mondial ne doit pas laisser passer l'occasion de trouver d'autres débouchés pour ses biens et services. [...] Les Canadiens doivent tirer parti de ces débouchés, où qu'ils s'offrent, [...] mais le Canada devrait veiller à ce que cela ne se fasse pas aux dépens d'un client bien établi comme les États-Unis.

– Un participant

La plupart des participants admettent qu'un pays commerçant comme le Canada doit sa prospérité à un système économique international ouvert, stable et prévisible, fondé sur des règles acceptées de tous. La question de savoir si le Canada doit poursuivre la libéralisation des échanges commerciaux et des flux d'investissements internationaux, ou dans quelle mesure il doit le faire, ne va pas sans susciter des controverses. Plusieurs souhaitent une réforme fondamentale des institutions et systèmes économiques internationaux afin que les bienfaits de la mondialisation de l'économie soient partagés plus équitablement. Nombreux sont ceux également qui recommandent des liens stratégiques plus étroits entre la politique étrangère et la politique commerciale, mais d'autres craignent que les considérations commerciales prennent le dessus et en viennent à restreindre l'autonomie de la politique étrangère. De façon générale, les participants reconnaissent toutefois l'importance des relations économiques nord-américaines. Par ailleurs, bon nombre d'entre eux se montrent favorables à l'idée d'élargir et de diversifier les liens économiques du Canada, à la fois parce qu'une dépendance excessive envers le marché américain paraît une stratégie malavisée à long terme et parce

qu'il ne faut pas laisser passer l'occasion de profiter des bienfaits éventuellement engendrés par l'élargissement des marchés.

Un certain nombre de participants notent qu'il est plus facile de préconiser la diversification du commerce que de la réaliser, mais on constate un désir évident de promouvoir une présence canadienne plus accentuée en Europe et dans certains pays émergents importants du monde en développement (la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique sont les plus souvent mentionnés). Ils recommandent que le Canada, y compris le secteur privé œuvrant en collaboration avec tous les paliers de gouvernement, fasse davantage pour tirer parti des débouchés commerciaux outre-mer.

Les opinions varient quelque peu selon les régions quant à la question de savoir où devraient se concentrer les efforts en vue de trouver de nouveaux débouchés pour le commerce et l'investissement; à l'Est du pays, on tend à privilégier les relations euro-atlantiques, tandis qu'à l'Ouest on se tourne plutôt vers l'Asie-Pacifique. Bon nombre de commentateurs précisent comment le Canada devrait tirer parti des liens qui existent déjà avec ces régions, de même qu'avec le reste des Amériques. Ainsi :

Nous devrions chercher à conclure nos propres accords avec des partenaires asiatiques [...] afin de bien montrer aux Asiatiques sceptiques que nous voulons faire des affaires avec l'Asie et les Asiatiques. Nous devrions nous intéresser en priorité aux accords bilatéraux de la prochaine génération, portant non pas sur les tarifs douaniers et les obstacles au commerce, mais sur une libéralisation globale visant l'investissement, les services et les divers secteurs de l'économie du savoir.

Un autre participant s'exprime en ces termes :

Le Canada est un pays qui compte dans les Amériques, et c'est là un atout qu'il importe de ne pas oublier. [...] Ce serait une erreur stratégique que de tourner le dos aux Amériques.

Au-delà des préoccupations régionales, un certain nombre de participants soulignent qu'il faut des politiques intérieures et internationales cohérentes touchant à des questions comme l'immigration et l'innovation, pour faire en sorte que le Canada dispose de la main-d'œuvre scolarisée et qualifiée dont il aura besoin dans l'économie mondiale de demain, concurrentielle et centrée sur le savoir. Plusieurs d'entre eux maintiennent vigoureusement que nous ne pouvons pas nous permettre d'être passifs sur ce point.

Le partenariat économique nord-américain

Le Canada tire actuellement un énorme avantage du fait qu'il se trouve en Amérique du Nord, comme le montrent nos échanges avec les États-Unis Il ne faut pas tenir cette situation pour acquise, mais y voir plutôt une dimension qu'il faut développer. Notre but devrait être d'accroître la sécurité à la frontière tout en favorisant la circulation rapide des biens et des matériaux.

– Un participant

Le Canada devrait prendre l'initiative de proposer à Washington une stratégie nord-américaine, car l'attention des États-Unis se porte ailleurs à l'heure actuelle. [...] Le Canada devrait collaborer avec le Mexique et les États-Unis pour dépasser le plateau atteint dans les relations nord-américaines. [...] Dans quelle mesure pouvons-nous préserver notre liberté d'action, alors que nous dépendons tellement de nos échanges commerciaux avec notre voisin du sud?

– Un participant

Les participants sont conscients de l'importance que revêtent pour la prospérité du Canada les échanges commerciaux avec les États-Unis régis par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ils conviennent qu'une gestion vigoureuse des relations nord-américaines doit être une des grandes priorités

de la politique étrangère canadienne. Les Canadiens s'inquiètent néanmoins des effets que peut avoir une intégration économique plus poussée. Rares sont ceux qui souhaitent que le Canada se retire des accords commerciaux actuels, mais de très nombreux participants sont d'avis que certains aspects de ces accords (notamment les droits des investisseurs privés et les répercussions sur la main-d'œuvre, l'agriculture et l'environnement) doivent faire l'objet d'un examen plus attentif dans les négociations à venir. Certains s'inquiètent par ailleurs de ce qu'ils considèrent comme des compromis relativement aux politiques touchant la frontière ou l'immigration dans les relations bilatérales. Les commentaires issus des milieux d'affaires et des gouvernements provinciaux ont tendance à favoriser une approche plus proactive des négociations canado-américaines, certains souhaitant aller au-delà de l'ALENA. Il n'existe aucun consensus sur la question de choisir entre une négociation globale et une approche plus progressive, mais de nombreux participants estiment qu'il ne faut pas considérer l'accès au marché américain comme un acquis irréversible et que le Canada doit déployer des efforts intensifs sur les plans diplomatique et commercial pour promouvoir ses relations avec son client et partenaire le plus important.

Dans leurs interventions, les gouvernements provinciaux et territoriaux expriment le souhait que le gouvernement fédéral les consulte davantage au sujet des dossiers commerciaux et des négociations bilatérales et multilatérales, particulièrement compte tenu du fait que ces questions ont une incidence de plus en plus grande sur des domaines de compétence provinciale, tels l'environnement, l'éducation et la santé. Certains participants du secteur privé estiment que le Canada doit faire plus pour s'attaquer aux problèmes intérieurs en matière de compétitivité, d'innovation et de promotion du commerce et de l'investissement, afin de pouvoir progresser davantage sur les marchés nord-américains et mondiaux.

Une économie mondiale plus équitable

Le principe de l'équité, le respect des normes internationales relatives aux droits de la personne et la protection de l'environnement naturel devraient toujours régir les échanges internationaux. [...] L'objectif de la politique étrangère devrait toujours être de relever les normes de nos partenaires commerciaux plutôt que d'abaisser nos propres normes afin de les aligner sur les leurs.

– Un participant

De nombreux participants soutiennent que, tout comme il importe de considérer la sécurité des Canadiens comme étant liée de plus en plus étroitement à celle des États et des individus au-delà de nos frontières, notre prospérité doit aussi être envisagée dans la perspective du bien-être économique à l'échelle de la planète. L'une des communications reçues exprime cette idée dans les termes suivants :

La politique étrangère du Canada, notamment en matière d'aide et de commerce, doit tenir compte de façon systématique de l'absence de prospérité des populations pauvres. Elle doit s'attaquer à l'insécurité dont la pauvreté est la cause. Et elle doit promouvoir des valeurs qui contribuent à la justice sociale et à la paix à travers le monde, ainsi qu'au respect des écosystèmes de la planète.

– Un participant

Les interventions touchant les réformes économiques internationales préconisent des mesures propres à favoriser le commerce équitable, soit la mise en place d'institutions, de règles et de pratiques commerciales plus équitables et démocratiquement responsables, la sécurité alimentaire et l'accès aux ressources, la réforme des institutions financières internationales et des politiques d'adaptation structurelle, ainsi que la stabilisation financière et l'allégement du fardeau de la dette des pays les plus pauvres. On accueille

favorablement l'initiative prise par le Canada en vue d'ouvrir son marché aux exportations des pays les moins avancés, mais on formule également des critiques envers les pratiques canadiennes dans des domaines comme les exportations d'armes, les pratiques socialement responsables des entreprises actives à l'étranger (notamment dans les zones de conflit) et l'application des normes relatives aux droits de la personne, au travail et à l'environnement dans nos relations avec les autres pays. Certains participants estiment qu'un dialogue constructif est le moyen le plus réaliste de marquer des progrès à cet égard, mais plusieurs autres souhaitent que le Canada fasse preuve de plus de fermeté pour rappeler à nos propres gouvernements, agences d'exportation et entreprises, ainsi qu'à nos partenaires, qu'ils doivent souscrire aux normes reconnues à l'échelle internationale.

Les opinions divergent en ce qui a trait aux orientations globales de l'économie mondiale. Certains participants affirment que la poursuite de la libéralisation économique stimulera la prospérité au Canada et contribuera à la croissance de l'économie mondiale tout en étant compatible avec les besoins sociaux et environnementaux. À l'inverse, de nombreux intervenants contestent cette notion et réclament des garanties assurant la conformité des accords économiques internationaux avec les droits de la personne, la diversité culturelle et la viabilité de l'environnement, de même que des mesures protégeant expressément les services publics essentiels au Canada (notamment l'assurance-santé et l'éducation). Certains recommandent même que nous examinions toutes les relations économiques internationales du point de vue des droits de l'homme et du développement démocratique, reflétant ainsi l'opinion suivant laquelle la confiance du public envers la valeur de la mondialisation ne se maintiendra que si ses bienfaits sont partagés de manière équitable.

Efficacité de l'aide internationale et de la coopération pour le développement

Pour commencer, le Canada devrait au minimum s'efforcer d'atteindre les buts fixés par les Nations Unies dans les Objectifs de développement du millénaire, notamment la réduction de moitié d'ici 2015 du nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté. [...] Le Canada devrait tenir ses propres engagements en matière d'aide extérieure en se fixant des cibles et des horizons, tout en encourageant les autres pays industrialisés à en faire autant. [...] Le Canada doit veiller à ce que ses politiques relatives au commerce international et à l'APD tiennent compte du point de vue des organisations locales de la société civile et des organismes d'État en ce qui concerne la préservation des économies et des services locaux.

– Un participant

Dans l'ensemble, les participants au Dialogue sont nettement favorables à un accroissement de l'aide publique au développement (APD) et ils saluent la reprise des investissements du gouvernement dans ce secteur. Compte tenu de la baisse des niveaux d'APD observée au Canada ces dernières décennies comparativement à d'autres pays donateurs, certains réclament une augmentation plus forte et plus rapide afin de regagner le terrain perdu. L'élimination de la pauvreté, la justice sociale, les droits de la personne, la gouvernance et le développement durable sont les objectifs privilégiés par les intervenants. On préconise une concentration accrue de l'aide dans des domaines correspondant aux principaux atouts du Canada, tels que l'éducation et la formation, la santé, l'agriculture, les infrastructures et les technologies de l'environnement. Certains continuent de reprocher à l'aide canadienne de rester trop liée à des considérations économiques intérieures et à des

conditions touchant à l'adaptation structurelle plutôt qu'au respect de normes reconnues et à des priorités axées sur l'être humain, établies conjointement avec les pays en développement et les partenaires de la société civile. Pour certains participants, il est impératif d'orienter une plus grande partie de l'aide vers des besoins urgents, notamment la santé publique. On rappelle par ailleurs que les Objectifs du développement du millénaire et les initiatives comme le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ne pourront être couronnés de succès que si l'on s'attaque plus résolument à la pandémie du sida par l'entremise de mécanismes comme le Fonds mondial et si l'on exerce des pressions à l'OMC en vue d'abaisser les prix des médicaments en faveur des pays pauvres.

Les participants accueillent favorablement les efforts déployés par le Canada en vue d'améliorer l'accès des exportations des pays en développement et de leur apporter une aide financière au chapitre du commerce, mesures propres à contribuer à un partage plus équitable des retombées du commerce mondial. Certains craignent toutefois que le « Programme de Doha pour le développement » adopté par l'OMC ne suffise pas à répondre aux besoins des pays en développement et constatent qu'il s'enlise. Ils considèrent que le succès du cycle de Doha se mesurera aux progrès accomplis en vue de réduire les préjudices causés par les subventions agricoles des pays riches tout en répondant aux besoins des pays pauvres en sécurité alimentaire. Enfin, de nombreux interventions soulignent que le Canada doit se doter d'un cadre plus cohérent pour la coopération en matière de développement international, c'est-à-dire un cadre établissant des priorités pour l'aide et le commerce et reliant les divers éléments et instruments des politiques de façon à éviter que ces dernières poursuivent des fins contradictoires.

Mondialiser le développement durable

La prospérité doit s'entendre à long terme. Nous ne pouvons avoir tout ce que nous voulons aux dépens des choses dont nous avons besoin. Sinon, nous risquons une désintégration environnementale et sociale totale. Les Canadiens doivent l'entendre et le comprendre, puis changer de comportement. Cela fait partie intégrante des relations internationales canadiennes. Nous ne pouvons pas, dans le village planétaire que nous ayons, continuer de piller le patrimoine de l'humanité. La viabilité de l'environnement n'est plus le problème des autres.

– Un participant

Plusieurs participants au Dialogue recommandent que le développement durable soit intégré plus étroitement à la politique étrangère du Canada, car les contraintes qui pèsent sur les écosystèmes mondiaux soulèvent des questions fondamentales quant à la viabilité du modèle classique d'une économie axée sur la croissance. Un intervenant affirme, par exemple :

Il faut que le « pilier » de la prospérité s'accorde avec ce que nous savons des limites de la croissance sur une planète dont l'écologie est finie.

Face au changement climatique et à la surexploitation des richesses naturelles, il faut gérer de façon plus durable les tendances de la production et de la consommation. On cite en exemple les répercussions actuelles du changement climatique dans l'Arctique canadien, qui ont mené au lancement de la coopération circumpolaire faisant appel aux peuples autochtones par l'entremise du Conseil de l'Arctique, et inspiré les éléments relatifs au développement durable qui se trouvent au cœur de la « dimension nordique » de la politique étrangère du Canada. Certains participants recommandent que le Canada donne l'exemple en veillant à ce que les accords commerciaux respectent les principes de la viabilité, et qu'ils tirent parti de la mise au point des nouvelles technologies environnementales.

III. Diffusion des valeurs et de la culture canadiennes

Questions posées dans le document de réflexion :

- Le Canada doit-il continuer de promouvoir dans le monde les valeurs que sont les droits humains, la démocratie, le respect de la diversité et l'égalité des sexes? Si oui, quelles sont les meilleures façons de le faire?
- Le Canada devra-t-il rechercher des occasions de favoriser le dialogue interculturel et la compréhension interconfessionnelle dans le monde?
- Quels sont les meilleurs moyens pour le Canada de faire connaître à l'étranger sa culture et son expérience?

Partager nos valeurs et notre expérience

Nous ne pouvons préserver nos valeurs et notre qualité de vie si nous ne défendons pas ces valeurs à travers le monde. Le Canada n'est pas une « île » et nous ne pouvons pas vivre isolément. Nous devons être plus conscients de notre interdépendance totale et nous efforcer, au sein de différentes instances internationales, de faire connaître les valeurs canadiennes à l'étranger.

– Un participant

À une époque où le Canada se bat pour affirmer ses priorités dans un monde dominé par les États-Unis, de plus en plus isolés, il pourrait, en mettant l'accent sur les principes de la démocratie – responsabilisation, transparence, tolérance, multipartisme, élections justes, égalité des sexes et respect des droits de la personne – se démarquer et proposer un cadre conceptuel et organisationnel pour bon nombre de ses initiatives et programmes actuels. Il serait bon également de promouvoir à l'étranger le régime fédéral canadien, expérience unique en son genre et qui a fort bien tourné.

– Un participant

La grande majorité des participants au Dialogue souhaitent que la présence du Canada sur la scène internationale soit à l'image de nos valeurs essentielles et de la diversité de notre société. Il importe, a-t-on souligné, que ce troisième pilier de la politique étrangère canadienne soit renforcé, compte tenu des transformations en cours à l'échelle mondiale :

On pourrait fort bien considérer les valeurs canadiennes comme un atout et un modèle singuliers que le Canada peut offrir à l'humanité au moment où l'insécurité se propage de plus en plus en raison des clivages religieux, culturels, sociaux et économiques.

Certains font ressortir le caractère complexe du fédéralisme canadien et l'hétérogénéité croissante de la population, et soulignent que notre expérience du pluralisme démocratique pourrait offrir des pistes de progrès à des sociétés multi-ethniques qui cherchent à surmonter les clivages et la violence; on mentionne notamment le Sri Lanka, où le Canada a déjà commencé à jouer un rôle de cet ordre. Dans l'ensemble, les participants souhaitent que les valeurs canadiennes soient intégrées à notre politique étrangère afin qu'elle soit pleinement ouverte à la fois à notre propre diversité nationale et à celle de la communauté mondiale, et qu'elle puisse engager un dialogue respectueux avec les autres pays et les autres cultures. Plusieurs participants font également remarquer que notre influence internationale gagnera en crédibilité et en efficacité en affichant un bilan plus positif en ce qui a trait à la promotion de la place des femmes, des minorités visibles, des personnes handicapées, des Autochtones, des enfants et des communautés d'immigrants dans la société canadienne. La plupart soulignent que le dialogue interconfessionnel peut favoriser la réflexion au Canada et ailleurs sur des questions qui suscitent de grandes préoccupations à travers le monde.

Promouvoir notre culture et les études internationales

Le cinéma, la chanson, le théâtre et les arts visuels sont autant de cartes de visite plus originales les unes les autres. Les artistes qui les ont créées sont les représentants de notre société pacifique, multiculturelle, respectueuse et accueillante. La promotion à l'étranger des arts produits par des Canadiens est une façon non invasive de montrer notre société.

– Un participant

L'enseignement supérieur et la coopération des chercheurs au niveau international transforment les forces de la mondialisation à l'avantage des sociétés.

– Un participant

Nombreux sont les participants qui reconnaissent la valeur de la diplomatie culturelle dans les relations internationales du Canada et qui estiment que le profil élevé des artistes canadiens de par le monde peut donner accès à un grand nombre de nouveaux débouchés susceptibles d'engendrer des bienfaits à long terme. Un participant souligne que ce genre de diplomatie culturelle

offre au Canada un des moyens les plus efficaces de se faire entendre à l'étranger [...] car il crée une image positive de notre pays dans les médias étrangers et parmi les personnalités influentes et les décideurs du monde des affaires, du secteur public, des milieux politiques et universitaires, et du monde des arts.

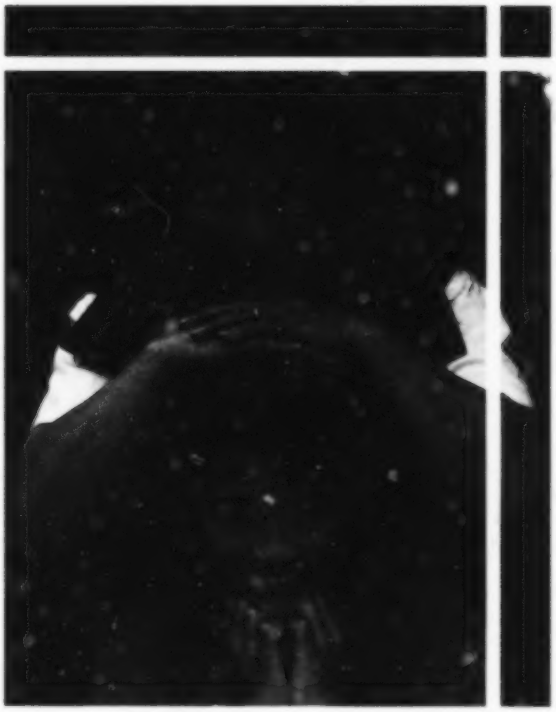
Les participants estiment aussi que les arts et la radiodiffusion publique, ainsi que les échanges d'universitaires, de jeunes, d'étudiants et autres échanges de personne à personne, sont des outils importants pour faire connaître le Canada à travers le monde et pour mettre le monde à la portée des Canadiens.

Certains préconisent par ailleurs une augmentation appréciable des ressources consacrées à la promotion des activités et des organisations artistiques à l'étranger, notamment en faveur des communautés autochtones et culturellement diverses du Canada; il convient de donner à cet appui élargi une place plus importante dans les priorités, l'organisation et les activités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) afin de faire ressortir qu'il fait partie intégrante des objectifs de la politique étrangère canadienne.

En ce qui a trait à la promotion de l'éducation et du savoir, un participant rappelle que les échanges bilatéraux d'étudiants

favorisent l'entente interculturelle et interconfessionnelle, contribuent à la diffusion des valeurs canadiennes, permettent de développer des contacts commerciaux et professionnels pour l'avenir et véhiculent une image plus moderne du Canada.

Les participants au Dialogue s'inquiètent toutefois des coûts et des niveaux de soutien financier, du financement des bourses d'études et des effets défavorables de l'exode des cerveaux des pays en développement ou vers d'autres pays industrialisés. Ils font d'utiles suggestions, proposant qu'on fasse davantage pour appuyer les études canadiennes à l'étranger et les études en développement international au Canada, pour promouvoir l'accès aux produits éducatifs et culturels canadiens et pour lancer des activités organisées conjointement avec divers organismes d'éducation internationaux. La coopération internationale au niveau des universités et des instituts de recherche est perçue comme un moyen d'approfondir notre compréhension des défis que doit relever la politique étrangère canadienne et d'établir des contacts à travers le monde. On recommande de mettre sur pied des programmes d'échanges destinés à promouvoir la compréhension mutuelle entre universitaires canadiens et américains, et de faire appel à l'Organisation universitaire interaméricaine pour



accroître la mobilité des étudiants et du personnel enseignant et pour développer les connaissances interculturelles et les compétences linguistiques.

Faire connaître le Canada à travers le monde

Les stéréotypes abondent, et tous ont tendance à propager une image réductrice du Canada. Il y a un besoin évident de promouvoir et développer une perception plus large, capable de faire connaître et comprendre les modèles de valeurs et les modèles culturels du Canada.

– Un participant

Le Canada jouit d'une image favorable sur la scène internationale, mais plusieurs participants se disent préoccupés par le fait que son profil à l'étranger est peu relevé ou ne correspond plus à la réalité; ils

affirment que nous devons moderniser cette image et définir en termes plus claires les éléments de la perception que nous voulons projeter. Certains souhaitent que des campagnes de promotion et d'information soient lancées dans des marchés clés et que la présentation de nos valeurs et de notre culture soit plus imaginative. C'est là un point que soulèvent également les gouvernements provinciaux, qui recommandent la création d'une « image de marque » présentant le Canada comme une destination de choix pour les partenaires économiques, les visiteurs, les étudiants et les immigrants qualifiés. Un intervenant propose de faire mieux connaître le Canada en faisant appel aux quelque 7 000 spécialistes en études canadiennes à travers le monde, dont l'influence s'étend à un grand nombre d'étudiants, de médias et de publics étrangers. Il est également recommandé qu'on élargisse les programmes de stages, de partenariat, d'échange et autres, en concertation avec les gouvernements, les parlementaires, les associations privées et les ONG.

Accentuer la présence du Canada sur la scène internationale

Le Canada conserve une excellente réputation internationale. Cette réputation risque toutefois de s'effriter si nous ne mobilisons pas les ressources nécessaires pour apporter des contributions de fond dans des domaines comme les capacités militaires, l'aide au développement et les capacités au niveau de la formulation des politiques.

– Un participant

Nous devons définir l'« avantage canadien ». Le Canada doit combattre la fragmentation actuelle des messages et des activités, alors que, chacun de son côté, les ministères fédéraux et les provinces font leur propre promotion sur la scène internationale et poursuivent des politiques qui ne sont pas coordonnées.

Il est plutôt ironique de constater qu'à l'ère de l'interdépendance mondiale, un si grand nombre de nos initiatives sont menées isolément les unes des autres.

– Un participant

Certains participants au Dialogue, conscients de la nécessité de renforcer le rôle global du Canada dans l'arène internationale, font remarquer qu'il faudra mobiliser beaucoup plus de ressources et de capacités pour promouvoir ses valeurs et ses intérêts et pour appuyer des partenariats bilatéraux et multilatéraux crédibles. Ils soulignent que l'effet cumulatif des compressions budgétaires du passé n'a pas encore été corrigé et que, de ce fait, la politique étrangère canadienne ne pourra atteindre ses objectifs sans des réinvestissements appréciables dans la diplomatie, la défense et l'aide au développement. On recommande notamment que soient accrues les ressources et les capacités du MAECI tant du côté de la formulation des politiques que des missions à l'étranger.

De nombreux participants encouragent aussi le gouvernement à chercher à accroître la cohérence des politiques des différents ministères et organismes qui appuient les relations du Canada avec l'étranger. Parmi les éléments qui méritent une attention toute particulière, on cite notamment les relations entre le MAECI, l'Agence canadienne de développement international et le ministère de la Défense nationale. On préconise également une cohérence accrue des politiques touchant le commerce international, l'aide au développement, l'environnement et le développement durable. D'autres participants insistent sur l'importance d'établir des partenariats au Canada même avec les autres paliers de gouvernement et avec les organisations de la société civile. Les gouvernements provinciaux et territoriaux rappellent la nécessité de mettre en place des mécanismes axés sur le fédéralisme coopératif pour élaborer des stratégies internationales efficaces. Il importe de coordonner davantage tous ces instruments et tous ces points de

décision pour permettre au Canada de parler d'une seule voix et de jouer son rôle sur l'échiquier mondial.

Enfin, les Canadiens soulignent qu'ils attendent du gouvernement qu'il prenne les devants afin de définir des politiques claires et de fournir les ressources et la coordination nécessaires pour les appuyer. Plusieurs initiatives ont déjà été lancées pour accroître la cohérence des politiques des ministères fédéraux à l'égard de tous les aspects des affaires internationales du Canada. Au sein même du MAECI, les ressources et les affectations font aussi l'objet d'un examen attentif.

Au cours des mois qui viennent, les avis que nous avons reçus des citoyens du Canada éclaireront la formulation des orientations futures de sa politique étrangère. La quantité et la variété de ces avis témoignent de l'intérêt des Canadiens pour les affaires internationales; elles témoignent aussi de la vigueur de notre démocratie. Les participants au Dialogue ont beaucoup fait pour aider à définir une stratégie axée sur la sécurité et la prospérité du Canada et de la communauté mondiale.

Photo : PC (Osama Honda)

Notes